



Universidad Ramon Llull

TESIS DOCTORAL

Título: La profesionalización y el desarrollo de la alta dirección en el Sector Público. Un estudio de caso: La experiencia del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile

Presentada por: Héctor Rafael Arámbula Quiñones

Centro: ESADE Business School

Unidad de Investigación: Instituto de Gobernanza y Gestión Pública

Departamento: Departamento de Dirección General y Estrategia y Dirección Personas y Organización

Dirección y supervisión: Dr. Alfred Vernis

Barcelona, España.

Dedicatoria

Esta tesis la dedico a Sandra, mi amada esposa, y a Luis Emilio y Nicolás Patricio, mis dos adorables hijos, que amorosamente me han acompañado en estos últimos años, de una etapa intensa y fascinante.

También la dedico a mi madre, siempre solidaria y cariñosa, y a mis hermanos, que estuvieron atentos y alertas con su apoyo.

Sin todos ellos, y sin la presencia (en lo lejos) de mi padre, el trabajo no tendría el valor, intangible, único y adicional, que tiene.

Resumen (*Abstract*)

Esta investigación doctoral contribuye a la literatura sobre la implementación y profesionalización de los sistemas de servicio civil de alto nivel en los gobiernos nacionales, una línea relevante de investigación que surgió dentro del marco general de reformas gerenciales y de la gestión estratégica de los recursos humanos en el sector público alrededor del mundo. Su diseño de investigación consiste en un estudio de caso, que se apoya en la triangulación metodológica como estrategia de recopilación y análisis de la evidencia empírica cuantitativa y cualitativa de datos, con el fin de comprender y profundizar en el significado y el contexto en el que un sistema de servicio civil ejecutivo ("Sistema de Alta Dirección Pública") fue implementado en Chile.

Recurriendo a una variante de las perspectivas ambientales sobre instituciones públicas (Teoría de las Contingencias Estructurales), que pone de relieve la idea de cómo una organización, un sistema o una decisión se adapta para ajustarse, entre otras influencias, a las demandas y condiciones contextuales o ambientales, esta investigación doctoral ofrece un análisis longitudinal del contexto (y de los resultados de la política) en el que el "Sistema de Alta Dirección Pública" se estructuró y desarrolló (desde 2002 hasta 2015), con el fin de mejorar la calidad y eficacia de la gestión pública en el Gobierno central de Chile.

Al hacer ese análisis longitudinal, el cual se basa en un análisis de material documental e información secundaria cuantitativa, así como en la evidencia cualitativa empírica que arrojaron 28 entrevistas semiestructuradas con informantes clave, la tesis concluye que el Sistema de Alta Dirección Pública debe ser visto como una importante reforma institucional en el que el contexto político jugó un papel fundamental. Otro hallazgo relevante es que la forma en cómo este sistema (que se basa en posiciones) ha sido gestionado (en cuanto a las decisiones sobre el reclutamiento, la rotación, y la retención de altos directivos públicos), ha dado lugar a un patrón de politización, donde el principio del mérito ha perdido cierta efectividad.

.

Reconocimiento y agradecimientos

Un trabajo de esta naturaleza es el resultado de una empresa colectiva: En su confección y logro alcanzados son muchos los que contribuyen a ello. Primero, una comunidad de conocimiento, académica, que aliente y promueva el debate, la exploración, la inquietud intelectual y el compromiso con la ciencia y el rigor metodológico. ESADE y, en particular, su Instituto de Gobernanza y Gestión Pública ha sido para mí ese espacio; mientras que sus profesores e investigadores son los que me han alentado, con los que he discutido, y de los que he cogido lecciones completas dentro y fuera de las aulas de mi institución académica, en la entrañable y hermosa Barcelona. Francisco Longo y Alfred Vernis, quienes me han dirigido y orientado en este esfuerzo, son los primeros a quienes agradezco mucho de lo que he aprendido en los últimos años. Ellos saben que en 2009 tomé una decisión que me llevó a dejar aquella ciudad, aún sin tener claridad de cuál debía ser mi trabajo final de investigación doctoral; la Escuela de Asuntos Públicos e Internacionales de la Universidad de Georgia, en Estados Unidos, me recibiría para una estancia predoctoral, de la que también aprendí. Por fortuna, hoy, años después, logré ese propósito anhelado: completar mi investigación doctoral. Y ellos, los profesores Longo y Vernis, son en gran medida responsables. Todavía en marzo de 2015, salí de sus oficinas de Pedralbes y Sant Cugat con el último impulso y aliento que necesitaba de ellos para completar esta investigación.

Tamyko Ysa, Angel Saz, Albert Serra, Marc Esteve, Joat Henrich, Manuel Férez, Eduard Gil y Ma. Jesús Binefa, que encontré en clases, seminarios y pasillos de ESADE, también dejaron huella y debo, por tanto, agradecerles. Igual, evidentemente, me siento muy agradecido con el programa doctoral, sus directoras (Nuria Agell y Vicenta Sierra), sus profesores, mis compañeros de clase, y Pilar Gállego, de quien desde aquel lejano 2006 siempre preguntó y estuvo atenta a mis avances de investigación. A quienes han participado en la revisión final de este trabajo también expreso mi respeto y agradecimiento sinceros, por la voluntad y tiempo invertidos en esa tarea.

El entorno que encontré en Chile es el segundo gran factor que explica la conclusión de este trabajo. Allá la fortuna también me sonrió: altos directivos públicos, consultores, funcionarios públicos y miembros de instituciones académicas e internacionales me

ofrecieron un trato generoso, amable y sensible frente a mis intereses de investigación. Gratísimos recuerdos me vinculan ya, emocionalmente, a ese gran país. Mención aparte, muy aparte, quiero hacer a Francisco Silva, un conocedor y diligente alto directivo en la Dirección Nacional del Servicio Civil. Resultó ser la “clave” que, según el Profesor Longo, era necesaria para avanzar en mi objetivo personal. A Francisco Silva ya le he agradecido por otras vías, pero sería imperdonable no mencionarlo aquí: Su apoyo profesional, calidad humana y gran generosidad, constituyen, en efecto, la clave de mis logros alcanzados en Santiago. Ahí, en el Servicio Civil de Chile, también encontré a un gran grupo de profesionales, solidarios con mi causa. Fueron muchos los que colaboraron y, con paciencia admirable, escucharon mis demandas de información (quizá desbordadas, como por ejemplo aquellas que hice a Magdalena Rojas cuando en plena organización de un evento internacional se tomara una pausa para proporcionarme algunos materiales solicitados, o a Sorely Martínez cuando la distraje de sus labores cotidianas para poder entender ciertos aspectos muy específicos del sistema estadístico de información); involuntariamente podría omitir algún nombre, por eso agradezco a todos ellos su participación en el proyecto. Rodrigo Egaña, quien también con gran deferencia correspondió con mis preocupaciones, debe saber que tiene un gran equipo humano y de trabajo en sus oficinas. En mi esfuerzo final en Santiago para completar el trabajo, alguien quien también resultó fundamental para no detener la marcha y no perder la intensidad que reclamaban aquellos días de finales de septiembre de 2015, fue Gabriela Díaz Vega. Siempre estaré agradecido con su ayuda.

También agradezco a otros chilenos su extraordinaria hospitalidad y auxilio. Roy Rogers y Luna Israel me conmovieron por su impulso y entusiasmo para que yo alcanzara mis objetivos. Todas las personas que aceptaron participar en mi estudio cualitativo merecen también mi agradecimiento sincero. Santiago de Chile también me dio la oportunidad de conocer a alguien que, desde los años iniciales de mis estudios de doctorado en Barcelona, deseaba hacer: Koldo Echebarría. Su trato resultó, sencillamente, único: le agradezco mucho la oportunidad de conocerle y de escuchar (y aconsejar) sobre mi interés de investigación.

En México, especialmente en aquellas instituciones públicas de su gobierno que están preocupadas por la inversión y desarrollo de las personas, tengo una deuda de gratitud enorme. El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, la Secretaría de Educación Pública y el Fondo para el Desarrollo de Recursos Humanos (FIDERH) del Banco

México, mediante becas y financiamiento, hicieron posible que mis estudios los realizara extranjero: todo un privilegio, pero también un compromiso, que espero mantener vivo para retribuir y saldar un “pedacito” de esa deuda que tengo con mi país. Los más de cinco años vividos en el exterior de México —primero en Barcelona, el corazón de Cataluña, y después en Athens, en el sureste de Estados Unidos— nos han dejado una experiencia intensa, irrepetible y excepcional, que ha marcado mi vida, la de mi esposa y las de mis hijos. En ese lapso, nuevos amigos y grandes personas llegaron a nuestras vidas, que hoy por fortuna perduran. Nos alegra mucho recordar, y agradecer los gratísimos momentos de convivencia con Antonio Hernández y sus hijas Carlota y Amaya en nuestras casas y en La Farigola; pero también en el estadio, donde su sentimiento “periquito” nunca riñó con mi afición *culé*. Eva Pellegrí y su familia; las profesoras del *Peter Pan* (donde mi hijo Emilio terminó de coger el Catalán); así como los innumerables encuentros con Gerardo Maldonado, Celina Smith, Carlos López, Isidora Palma y su esposo Diego Rivera (a quienes, por cierto, mucho tiempo después encontraría en Santiago de Chile), volvieron aún más entrañable nuestro paso por Barcelona. De Estados Unidos, nos hemos traído también estupendos recuerdos y amistades perdurables. De ellas, Rodrigo, Lorena, Gabriel y Paty ya constituyen una huella honda en nuestra familia. A Edward Kellough expreso también mi gratitud por todo su trato amable y espléndido en Athens, al igual que a Margarita Tejeda por su auxilio en la rápida inserción de Emilio a su nuevo ámbito escolar en el Condado de aquella ciudad encantadora. Durante ese “peregrinar” (incluso antes de su inicio, y al término del mismo), Mauricio Merino, Luis F. Aguilar, Mauricio Dussauge, Salvador de la Peña, Rafael Rojas, Manuel Guerrero, Ricardo Guadarrama y Selene Ruíz siempre estuvieron atentos a mi desarrollo y, con gran afecto, me ofrecieron un consejo serio y un apoyo cálido, lo cual también agradezco.

Y el cuarto gran factor que explica que hoy exista este trabajo de investigación, es, indudablemente (y para fortuna también mía), mi “familia”: la que me ha acompañado en los últimos quince años de mi vida; pero también la que me vio nacer y crecer desde pequeño (padres y hermanos); y aquella que también he ampliado, a lo largo de la vida, con grandes amigos. A todos ellos, también va mi agradecimiento, cariño y amor sinceros. De esa “familia”, sin embargo, Sandra, Luis Emilio y Nicolás Patricio, son quienes más pueden (y deben) saber que les estaré eternamente agradecido: Su amor, generosidad y solidaridad, incomparables, han constituido, en todos estos años, el

impulso principal de este logro, pero también la sustancia, el corazón, que le ha dado intensidad y fascinación a mi vida.

Concluyo este agradecimiento, con el reconocimiento y admisión de que las omisiones y los errores que tiene este trabajo doctoral son exclusivamente míos.

Héctor Arámbula

Ciudad de México. Invierno 2015

Índice de contenidos

Resumen	iii
Reconocimiento y agradecimientos	iv
Parte I. Consideraciones teóricas y metodológicas de la investigación	1
Capítulo 1. Introducción	3
1.1 Un desafío central: el balance entre mérito y politización	11
1.2 Chile: Un relevante estudio de caso	13
1.3 Sobre el centro (foco) y diseño de la investigación: algunas precisiones básicas	22
1.4 Método para la recolección y análisis de información	24
Capítulo 2. La profesionalización y el desarrollo de la Alta Dirección en el Sector Público: Marco conceptual y modelo de variables para el análisis	30
2.1 La Alta Dirección Pública (ADP): Dilemas esenciales en su diseño y organización	31
2.2 Un modelo analítico de variables para el diseño y desarrollo de la Alta Dirección Profesional en el Sector Público	33
2.3 Propositiones básicas de exploración	56
Parte II. Un estudio de caso: El Sistema de Alta Dirección Pública de Chile	58
Capítulo 3. El contexto de la institucionalización de la Alta Dirección Pública en Chile	60
3.1 Estado y Gobierno en Chile: Elementos mínimos para entender su institucionalidad	60
3.2 Las personas en el sector público chileno	64
3.3 El Contexto de la institucionalización de la ADP en Chile: Crisis política y definición de la ecuación “mérito-confianza”	73
3.4 El Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) chileno: Premisas de diseño, en perspectiva comparada	93
Capítulo 4. La implementación del SADP: Resultados, tensiones y desafíos en torno a la ecuación “Mérito-Confianza”, 2003-2015	117
4.1 La etapa inicial: 2003-2005	117
4.2 Un primer movimiento pendular, 2005-2009: ¿el mérito como criterio prevaleciente?	136
4.3 El segundo movimiento pendular, 2009-2013: La politización del sistema	149
4.4 El regreso del péndulo, 2013-2015: ¿La confirmación de un sistema politizado?	156

4.5 El SADP en retrospectiva (y en números): Síntesis apretada	183
Parte III. Conclusiones y análisis final	193
Capítulo 5. Conclusiones, Implicaciones e Investigación futura	195
5.1 Hallazgos e implicaciones	195
5.2 Limitaciones e investigación futura	217
Anexos	
Anexo 1. Relación de entrevistas semiestructuradas con informantes clave	221
Bibliografía	225

Lista de figuras

Figura 1. Marco de análisis del desarrollo institucional de la ADP	34
Figura 2. Gestión del desempeño en el gobierno: componentes y vínculos	40
Figura 3. Mapa de la división político-administrativa de Chile, sus regiones	63
Figura 4. Estructura de los estamentos del empleo público en Chile	72
Figura 5. La Alta Dirección Pública, fechas de institucionalización en diversos países	94
Figura 6. La DNSC, ubicación y diseño organizacional	99
Figura 7. Entorno de los directivos públicos en Chile	103
Figura 8. Ruta del procedimiento para reclutar, seleccionar, nombrar e inducir a nuevos ADPs en el SADP	108
Figura 9. Proceso de elaboración de CDI, para directivos de Nivel I (2013)	113
Figura 10. Proceso de elaboración de CDI, para directivos de Nivel II (2013)	114
Figura 11. Integración del Consejo de Alta Dirección Pública, 2004	118

Lista de tablas y gráficas

Tablas

Tabla 1. Características de los sistemas de servicio civil: Empleo vs Carrera	5
Tabla 2. Diferentes categorías de politización del servicio civil	9
Tabla 3. Competencias para el trabajo directivo	48
Tabla 4. Competencias en Altos Directivos Públicos. Algunos ejemplos nacionales	49
Tabla 5. Ministerios de Estado en Chile, 2015	62
Tabla 6. Índices de calidad del sistema de función pública o servicio civil, BID	65
Tabla 7. Personal civil del Gobierno Central, según calidad jurídica (2004-2013)	70
Tabla 8. Comisiones (Consejos) de Servicio Civil, con áreas de énfasis a que se dedican (Algunos ejemplos nacionales)	101
Tabla 9. Cargos sujetos a sistemas de ADP, como porcentaje del total	104
Tabla 10. Panorama general respecto de la participación política en decisiones de desarrollo y carrera de altos directivos públicos en países de la OCDE	115
Tabla 11. Proyección de cargos directivos a incorporar al SADP, por Ministerio	119
Tabla 12. Participación de postulantes en concursos finalizados (a julio de 2005), por género	122
Tabla 13. Porcentajes de participación de postulantes a concursos finalizados(a julio de 2005), por rangos de edad	123
Tabla 14. Elementos en la elaboración del perfil de cargos directivos, 2005	125
Tabla 15. Porcentajes de participación de postulantes a concursos finalizados (a julio de 2005), por rangos de años de experiencia profesional después de titulación	127
Tabla 16. Distribución de directivos públicos nombrados (en 2005), que fueron ratificados en el cargo después del concurso	130
Tabla 17. Concursos finalizados entre 2004 y 2010, por nivel jerárquico y tipo de cierre (nombramiento/desierto)	139
Tabla 18. Actividad concursal en cargos directivos del SADP, por Ministerio (2004-2010)	142
Tabla 19. Cantidad de Altos Directivos Públicos nombrados en el periodo 2004 a 2010, según sector de último cargo ocupado	143
Tabla 20. Crecimiento anual del SADP, en cargos (adscritos y no adscritos) y procesos de concurso acumulados, con estimación hacia 2014	145
Tabla 21. Nombramiento de Altos Directivos Públicos, según si son nuevos ocupantes o si ejercían el cargo de forma provisoria	146
Tabla 22. Comportamiento anual de ADPs desvinculados (de cargos adscritos), según tipo de desvinculación	150

Tabla 23. Distribución de Altos Directivos Públicos nombrados en el período 2004-2012, por género	152
Tabla 24. Crecimiento (en cargos y servicios) y extensión de influencia del SADP (2015)	183
Tabla 25. Concursos publicados en cargos adscritos del SADP, por año y nivel (2015)	183

Gráficas

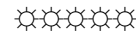
Gráfico 1. Suma acumulada de cargos concursados y provisión anual para la ADP, 2004-2015	19
Gráfico 2. Directivos Públicos desvinculados del SADP, por año y tipo de razón, 2004-2015	20
Gráfica 3. Personal civil del gobierno central, según dependencia (2004-2013)	66
Gráfica 4. Personal civil del gobierno central, según rango de edad en porcentajes (2013)	67
Gráfica 5. Personal civil de la administración central, 204-2013	67
Gráfica 6. Personal civil del gobierno central distribuido por regiones (en números absolutos), 2013	68
Gráfica 7. Personal civil del gobierno central distribuido por regiones (en porcentajes), 2013	68
Gráfica 8. Personal civil del gobierno central, según calidad jurídica	70
Gráfica 9. Número de cargos sujetos a Sistemas de ADP (2010)	104
Gráfica 10. Número de cargos directivos (Nivel I), por Ministerio, ingresados al SADP (2004-2006)	119
Gráfica 11. Número de cargos directivos (Nivel II), por Ministerio, ingresados al SADP (2004-2006)	120
Grafica 12. Primeros concursos solicitados, por Nivel y Ministerio (2004-2005)	121
Gráfica 13. Origen geográfico de los postulantes en concurso, por zonas de ubicación de regiones (2004-2004)	123
Gráfica 14. Postulantes de concursos para cargos directivos del SADP, según sector del último cargo ocupado (2005)	126
Gráfica 15. Duración de concursos (desde el inicio formal hasta la determinación de la nómina), finalizados al 5 de Julio de 2005	129
Gráfica 16. Altos Directivos Públicos nombrados (al mes de julio de 2005), según <i>sector</i> del último cargo ocupado	129
Gráfica 17. Cantidad de servicios incorporados por año a la ADP, en el período 2004-2010	138
Gráfica 18. Concursos finalizados entre los años 2004 y 2010, Primer Nivel Jerárquico	139

Gráfica 19. Concursos finalizados entre los años 2004 y 2010, Segundo Nivel Jerárquico	141
Gráfica 20. Porcentajes de <i>ADPs</i> nombrados en el Periodo 2004-2010, según sector (público/privado) de último cargo ocupado	143
Gráfica 21. Posición en nómina de ADP nombrado, año 2009	144
Gráfica 22. Posición en nómina de ADP nombrado, año 2010	144
Gráfica 23. Crecimiento anual del SADP en cargos <i>vs</i> concursos (procesos acumulados)	146
Gráfica 24. Distribución de directivos públicos nombrados (entre 2004 y 2010), que fueron ratificados en el cargo después del concurso	147
Gráfica 25. Renovación de nombramientos de ADPs, a diciembre de 2010	150
Gráfica 26. Desvinculaciones de <i>ADPs</i> en cargos adscritos de <i>Nivel I</i> , por año según motivo	151
Gráfica 27. Desvinculaciones de <i>ADPs</i> en cargos adscritos de <i>Nivel II</i> , por año según motivo	151
Gráfica 28. Distribución, por sector de último cargo ocupado, de Altos Directivos Públicos nombrados (2014-2012)	153
Gráfica 29. Porcentaje de nombrados en cargos de Alta Dirección Pública, según lugar ocupado en la nómina años 2011-2012	153
Gráfica 30. Distribución de nombramientos de Altos Directivos (en el <i>nivel I</i>), realizados entre los años 2004-2012, según si son nuevos ocupantes o si ejercían el cargo de forma transitoria y provisional	154
Gráfica 31. Distribución de nombramientos de Altos Directivos (en el <i>nivel II</i>), realizados entre los años 2004-2012, según si son nuevos ocupantes o si ejercían el cargo de forma transitoria y provisional	154
Gráfica 32. Duración de concursos (nivel I): Comparativo del total de días por etapas	160
Gráfica 33. Duración de concursos (nivel I): Total de días Etapas A y B	161
Gráfica 34. Duración de concursos (nivel I): Total de días Etapas C y D	162
Gráfica 35. Duración de concursos (nivel I): Total de días Etapas D	162
Gráfica 36. Duración de concursos (nivel I): Total de días Etapas E	163
Gráfica 37. Duración de concursos (nivel I): Suma total de las cinco etapas	163
Gráfica 38. Duración de concursos (nivel II): Comparativo del total de días por etapas	164
Gráfica 39. Duración de concursos (nivel II): Total de días Etapas A y B	165
Gráfica 40. Duración de concursos (nivel II): Total de días Etapas C y D	165
Gráfica 41. Duración de concursos (nivel II): Total de días Etapas D	166
Gráfica 42. Duración de concursos (nivel II): Total de días Etapas E	166
Gráfica 43. Duración de concursos (nivel I): Suma total de las cinco etapas	167

Gráfica 44. Costos de los concursos Nivel I y II, 2010 (en pesos chilenos)	168
Gráfica 45. Porcentajes de desvinculaciones en cargos adscritos de Nivel I, con respecto al nombrado vigente al 1 de enero del año en curso, según tipo de desvinculación	170
Gráfica 46. Porcentajes de desvinculaciones en cargos adscritos de Nivel II, con respecto al nombrado vigente al 1 de enero del año en curso, según tipo de desvinculación	171
Gráfica 47. Realización de concursos públicos en cargos del SADP, comportamiento anual	184
Gráfica 48. Postulantes a concursos publicados para cargos del SADP, 2004-2015	185
Gráfica 49. Participación de hombres y mujeres, como postulantes y nombrados como ganadores de concursos de cargos directivos del SADP, 2004-2015	186
Gráfica 50. Experiencia profesional previa (sector público o privado) de postulantes y nombrados como ganadores de concursos de cargos directivos del SADP, 2004-2015	187
Gráfica 51. Experiencia profesional previa (sector público o privado) de los ganadores de concursos para cargos de Nivel I (sección izquierda) y Nivel II (sección derecha)	188
Gráfica 52. Ganadores de concurso de cargos directivos de Nivel I (sección izquierda) y Nivel II (sección derecha), por sexo (2004-2015)	188
Gráfica 53. Comportamiento anual de nombramientos vs. desiertos para cargos adscritos del SADP, 2004-2015	189
Gráfica 54. Desvinculaciones de Altos Directivos Públicos (Suma de niveles I y II), 2004-2015	190

PARTE I.

CONSIDERACIONES TEÓRICAS Y
METODOLÓGICAS DE LA INVESTIGACIÓN



— **¿Por qué la Revolución Francesa lo marcó tanto? Los líderes que aparecen allí son radicales y extremos, y usted nunca ha sido ese tipo de líder.**

— La verdad es que en la Revolución Francesa hay líderes radicales y líderes más bien conciliadores. Los girondinos buscaban convertir a Francia en una república. Buscaban el respeto a los Derechos Humanos, pero al mismo tiempo no eran revolucionarios, en el sentido de querer cambiarlo todo drásticamente. Creían que podían conciliar una modernización de Francia sin violencia.

Ahora, yo siempre he sido un político prudente y moderado. Con fuertes convicciones: soy un demócrata cristiano de corazón, creo en los valores del humanismo cristiano, que han inspirado mi vida política, pero no me siento enemigo de nadie. Yo fui senador y tuve buenos amigos en toda la esfera política, desde conservadores hasta comunistas.

Patricio Aylwin
Presidente de Chile (1990-1994)

[Respuesta de él, en entrevista hecha por Paula Escobar. En: Escobar P. (2014), *Yo, Presidente/A. Lecciones de Liderazgo de cinco gobernantes*, Santiago: Catalonia, p. 21]

Capítulo 1. Introducción

La institucionalización y el desarrollo de la alta función directiva en los gobiernos es un tema que cobró vigor durante las últimas dos décadas del siglo anterior, y que ha extendido su vigencia y relevancia en las agendas de modernización del Estado en los inicios del actual siglo (Shim, 2001; OECD, 2003; Longo 2004, 2006; World Bank, 2005; Neo and Chen, 2007; Lah & Perry, 2008; Kuperus & Rode, 2008; Halligan, 2012; Berman, 2015). Su emergencia, como objeto de estudio académico y de aspiración política de los gobiernos, ocurrió cuando alrededor del mundo en diversos países (particularmente, miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico —OECD, por sus siglas en inglés) se emprendieron importantes reformas de gestión pública (Shim, 2001; Longo 2004; Jiménez A., 2006; Pollitt & Bouckaert, 2011; Halligan, 2012).

La alta función directiva en el sector público¹ podría sólo significar, en un primer momento, la existencia de un cuerpo de élite integrado por servidores públicos que ocupan posiciones clave, altas, en la administración gubernamental (Huddleston & Boyer, 1996; Carey, 2012; Halligan, 2012). Pero es mucho más que eso. La ADP debe ser concebida como un sistema donde deben ser debidamente articuladas estructuras, procesos y políticas para el impulso del desarrollo directivo y del liderazgo en el sector público (Rainey, 2003, 2009; Longo 2006; Halligan, 2012; Yukl, 2013). También se ha visualizado a la ADP y, en particular, al apoyo e inversión en el desarrollo de directivos, como una propuesta para completar un sistema de incentivos más efectivo en el gobierno (Rainey, 2003), e incluso algunos de sus componentes (como son la gestión y responsabilización por el rendimiento, los sistemas de incentivación, o la gestión del talento directivo) han encontrado un hueco de estudio dentro de los desarrollos teóricos relacionados con la gestión estratégica de capital humano (Longo 2005a , 2005b; Jiménez A., 2006; Rainey, 2006; Selden 2009, 2012). La existencia de la alta dirección pública, asociada con la mayor profesionalización de las administraciones públicas, es

¹ En este estudio se usará intercambiamente la noción de alta función directiva en el sector público con la de “Alta Dirección Pública” —ADP—, o con la de Servicio Civil Superior (*Senior Executive Service*)—SCS. Veremos a lo largo de la investigación que los países que han explorado este tipo de esquemas de profesionalización de directivos han utilizado denominaciones diferentes y, evidentemente, han colocado énfasis diversos en sus componentes y desafíos propios de su implementación y desarrollo.

vista también como un rasgo distintivo de las democracias avanzadas (Longo, 2004; Jiménez A., 2006, 2009; Neo and Chen, 2007; Berman 2015).

Su abordaje como tema de investigación se ha hecho desde diversos enfoques disciplinarios, con lo cual se han abierto líneas de estudio diferentes, en las cuales se ha acumulado una importante cantidad de estudios tanto de naturaleza académica como aplicada (estos últimos más desde los ámbitos de organismos internacionales, como la OECD, el Banco Mundial —BM, o el Banco Interamericano de Desarrollo —BID).

En una primera línea de investigación están aquellos estudios que se han concentrado, desde una perspectiva comparada, en analizar la organización o estructuración general de la ADP a partir de las diferencias que guardan dentro de sus sistemas más amplios de servicio civil o de administración burocrática del Estado. Y para ello, han colocado énfasis entre los sistemas con una fuerte tradición del Estado, relativamente más cerrados y escépticos frente a cambios mayores, y frente a los sistemas más proclives a la introducción de fórmulas de gestión del cambio y desarrollo del liderazgo, que gradualmente se han vuelto más abiertos a la atracción y competencia abierta del talento humano existente en el mercado, y a esquemas de responsabilización gerencial basados en la evaluación contractual del desempeño (Bekke and van deer Meer 2000; OECD, 2003; Halligan 2004; World Bank, 2005; Jiménez A., 2006; Ketelaar, 2007; Raadschelders, 2007; Kuperus & Rode, 2008; van Thiel, 2013). Esos estudios, algunos de los cuales se han sustentado en evidencia empírica ofrecida directamente por funcionarios que se desempeñan en el sector público de diversas regiones del mundo (*practitioners*), han tenido el valor de aportar al conocimiento la clara diferencia que existe entre aquellos sistemas de servicio civil orientados a la promoción de la “carrera” (larga, estable y, hasta cierto punto, rígida), frente a los sistemas de puestos/posiciones, más orientados al empleo abierto de un mayor número de candidatos, con las credenciales y competencias suficientes del mercado, pero donde se exponen a un sistema no formalizado de promoción, a la flexibilidad en los temas retención, a la descentralización de funciones de recursos humanos y a una lógica de gestión más basada en resultados (OECD, 2003; Jiménez A., 2006; ver Tabla 1). Y en el punto intermedio, los estudios han reconocido la existencia de sistemas “híbridos” que, como su nombre lo indica, han tomado elementos de los otros dos, han hecho algunos ajustes, y los han terminado contextualizando a sus propias realidades, para lograr sistemas que, de un lado, pueden estar más orientados a construir una base permanente de

funcionarios de carrera pero, del otro, en ciertos segmentos de la alta dirección han apostado por esquemas flexibles, discrecionales, para el nombramiento y despedida de servidores públicos; el sistema norteamericano, por ejemplo, sería uno de esos sistemas híbridos: “abajo”, en los niveles inferiores, un cuerpo estable de funcionarios que pasan buena parte de sus vidas en el sistema burocrático federal; y “arriba”, en las altas posiciones, un esquema (el llamado *Senior Executive Service* —SES, por sus siglas en inglés— que nació a finales de los años setenta, con la expedición de la *Civil Service Reform Act*) que, si bien en sus orígenes pretendía un servicio de carrera permanente para los altos directivos con una amplia movilidad entre departamentos y agencias del gobierno federal y un reforzamiento del “espíritu de cuerpo”, en los hechos terminó atrapado por la alta fragmentación de la estructura federal y la creciente designación presidencial de altos directivos con criterios estrictamente políticos o partidarios (Ingraham; 1995, 1998; Huddleston & Boyer; 1996; Ingraham, 1998; Lewis, 2008; Horton, 2011).

Tabla 1. Características de los sistemas de servicio civil: Empleo vs Carrera		
	<i>Basado en posiciones/puestos</i>	<i>Orientados a la “carrera”</i>
Reclutamiento	Procedimientos abiertos, solicitudes de candidatos que provienen de diversos sectores y antecedentes curriculares diferentes. Concursan para un puesto o empleo	Reclutamiento basado en antecedentes escolarizados, por examen. Diseño jerarquizado de los cargos públicos
Gestión de los servicios civiles superiores	Gestión descentralizada	Gestión centralizada, con carreras o caminos preestablecidos para el desarrollo futuro de los directivos
Propósito/Objetivo	Lograr y atraer a un abanico amplio de candidatos, donde se promueva la competencia, la innovación y la capacidad de adaptación	Lograr un servicio civil coherente, de una sola cultura, y con fácil comunicación y alta movilidad interna
Nombramiento (duración)	En los contratos se especifica el nombramiento para un determinado período, algunas veces ligado a los objetivos organizacionales	Los nombramientos para el servicio civil son permanentes; los contratos sólo se utilizan en ciertas posiciones
Desventajas	--Necesidad de procedimientos complejos de nombramiento --Ausencia de una cultura común entre los altos directivos --Débil movilidad entre las organizaciones --Abanicos (<i>pool</i>) reducidos de buenos candidatos en posiciones inferiores	--Ausencia de competencia externa (especialmente para altas posiciones) --Sesgo hacia habilidades muy generales --Alineación de la sociedad con la planta laboral --Endogamia (actitudes autoreferenciadas) --Rigidez, que afecta la capacidad de reacción del político (<i>responsiveness</i>)
Países	Bélgica, Finlandia, Holanda, Suecia, entre otros	Francia, Italia, España, Reino Unido, Japón, entre otros.

Fuente: Elaboración propia, con base en Longo (2004, 2014); Jiménez A., 2006; y S. V. Thiel (2013)

Enseguida, en otra línea de investigación, vendría un grupo más amplio de estudios que, al abordar con mayor especificidad la construcción y gestión de servicios civiles superiores, se desdoblan a su vez en otras dos líneas temáticas —vinculadas entre sí y que terminan impactando en la forma y control de la capacidad para generar un liderazgo efectivo desde la propia ADP: me refiero, por un lado, a las relaciones entre políticos y burócratas (directivos), tema que necesariamente nos acerca a la vieja dicotomía de política/administración; y, por el otro, al rol que debe (o puede) asumir el servicio civil ejecutivo o ADP; en realidad, habría que decir que esta segunda línea termina siendo subsumida en la primera: el rol que juega un servicio civil superior está relacionado con el balance que se logra obtener en la relación políticos/directivos.

De este modo, en la literatura se pueden observar un conjunto de trabajos académicos que han estudiado las responsabilidades o funciones que desempeñan (en la práctica) los políticos y los directivos, y cuánto ese rol logra influir en el proceso de hechura e implementación de políticas; (Aberbach & Rockman, 2000a; Dolan, 2002; Aberbach 2003; Peters & Pierre, 2001; Maranto and Hult, 2004; Lee & Raadschelders, 2008). El trabajo seminal de Aberbach, Putnam y Rockman, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies* (publicado en el lejano 1981) cruza a la mayoría de esos estudios. Recordemos que, a través de una muestra amplia de entrevistas a integrantes de las élites políticas y administrativas de varios países, los autores aportan primeras luces en torno a la existencia de los llamados “servidores civiles clásicos” (aquellos que, bajo una perspectiva weberiana y wilsoniana, se creía tenían una clara separación de roles y tareas frente a los políticos) y los “servidores civiles políticos” (directivos públicos en cuyo desempeño cotidiano no se lograba visualizar esa separación — política/administración— y que, al contrario, se observaba que tenían participación política y hasta una mayor influencia que sus jefes políticos — *political appointees*— en los procesos de hechura o diseño de políticas).

Ya circunscrito a la experiencia norteamericana, Aberbach y Rockam (2000b) en un nuevo trabajo (basado en entrevistas e información documental del trabajo que realizan altos directivos públicos y políticos designados por el presidente en el área metropolitana de Washington en tres momentos históricos diferentes) ratifican su creencia de que la “política (*politics*), las políticas (*policy*), y el conocimiento experto (*expertise*) se reúnen inquietantemente en lo más alto de la burocracia” (Aberbach & Rockam, 2000b: 5). Ese nuevo estudio, habría que decirlo, respondía a la necesidad de

poder responder a tres temas que habían estado presentes en el contexto norteamericano entre los setentas y los noventas del siglo pasado: 1) la percibida declinación de la calidad del desempeño y la moral de los altos directivos de la burocracia federal; 2) las implicaciones que había tenido el movimiento de reformas de signo gerencial (*reinventing government*); y 3) el cuestionamiento en torno a la capacidad de respuesta/sensibilidad política de los burócratas o directivos ante las prioridades o programas de gobierno impulsados por los propios jefes políticos (*political responsiveness*). En relación con este último punto, los autores se preguntaban: ¿Cómo hacer que los directivos o burócratas sean completamente “sensibles”, respondientes (*responsive*) ante los políticos? Y concluían que el concepto de *responsiveness*, sobre el cual más adelante volveremos en este estudio, es complejo, difícil de concretar en la práctica, en virtud de que:

Las señales e instrucciones de los líderes políticos les puede faltar claridad; los conflictos algunas veces ocurren entre esa noción de sensibilidad/capacidad de reacción (*responsiveness*) hacia la cadena de comando y de rendición de cuentas ante la ley; hay un conflicto potencial entre la demanda por sensibilidad/capacidad de reacción (*responsiveness*) y la necesidad de estabilidad y memoria en el gobierno; y las complicaciones institucionales pueden surgir y llevar a las autoridades a un enfrentamiento entre sí, sembrando con ello confusión, fragmentación de autoridad y segmentación de esa sensibilidad/capacidad de reacción (*responsiveness*) (Aberbach y Rockam 2000b: 89)².

Otro grupo de estudios han colocado el énfasis en el control que los políticos pretenden ejercer sobre los servicios civiles superiores o sistemas de alta dirección pública, ya sea mediante el impulso de esquemas neutrales de servicio civil (caso británico), de la “apropiación” de nombramientos en puestos más altos del mismo servicio civil superior (que incluiría la designación de altos asesores políticos), o bien a través de la llamada “politización” del servicio civil (Page and Wright, 1999; Lewis 2008; Rouban, 2012;

² Sensibilidad o capacidad de reacción, es la traducción que mejor he conseguido hacer a la palabra *responsiveness*, concepto que, por otra parte, es fundamental (como veremos más adelante) para entender algunos de los planteamientos que están detrás del diseño de un sistema de alta dirección pública. En la cita de arriba he querido dejar en cursivas dicha palabra, para advertir de su relevancia dentro del marco conceptual que aquí se seguirá. Por lo demás, los problemas que los autores señalan en esa cita (aquellos relacionados con la falta de claridad de directrices o ambigüedad de las metas y objetivos que persiguen los políticos designados) ha sido retomado en muchos otros estudios; cito algunos de ellos: Maranto and Hult, 2004; Chun and Rainey, 2005, 2006; Rainey and Chun, 2010.

Halligan, 2012; Page, 2012; Peters, 2013). Esta última noción, la de “politización”, debe ser ampliada, de modo que nos permita precisar los alcances de la pregunta y de los objetivos de investigación que han motivado el presente trabajo doctoral.

La “politización” de los servicios civiles es una tendencia que en las últimas décadas se ha observado tanto en naciones industrializadas como en países en desarrollo, sólo que en éstos últimos la literatura también le suele mezclar con otro concepto, que en realidad suele ser visualizado como una de las etapas de la ruta que han seguido esas naciones en desarrollo para asentar la premisa del “mérito” en sus sistemas de servicio civil: “patronazgo” o “patrimonialismo” de los cargos del servicio público (Klingner, 2001; Peters and Pierre, 2004; Bearfield, 2009; Dussauge, 2011). Siguiendo a B. Guy Peters (2004) el concepto de “politización” tiene que ser entendido como *“la sustitución de los criterios basados en el mérito por criterios políticos en la selección, retención, promoción, reconocimiento y disciplina de los miembros del servicio público”* (Peters and Pierre, 2004: 2). Y es con base en esa definición, que el mismo autor recientemente (Peters, 2013: 16-19) ha sintetizado un marco conceptual para distinguir seis tipos diferentes de politización (ver Tabla 2), a saber:

1. *Politización directa.* Se trata del esquema de politización más obvio: sólo los “leales” de un político terminan ocupando las posiciones del aparato burocrático y, más concretamente, de la alta dirección pública.
2. *Politización profesional.* Algunos servidores públicos pueden ser políticos, pero ante todo son respetados por ser profesionales en su materia. Estaríamos, en este caso, tal como lo dijimos arriba, hablando del sistema alemán (por ejemplo): en los altos cargos se nombra a “leales” del gobierno o partido en turno, pero terminan recayendo tales nombramientos en personas que ha sido producto de un sistema de carrera que ha sido altamente profesional.
3. *Politización redundante.* Ocurre cuando, en lugar de reemplazar a servidores públicos de carrera, un nuevo gobierno que llega al poder termina optando por crear estructuras redundantes, paralelas al aparato burocrático formalmente establecido, con el fin apoyar en el monitoreo del trabajo de los empleados de carrera y servir de apoyo en la definición de decisiones de política.

4. *Politización anticipada.* Este tipo de politización ocurre cuando los servidores o directivos públicos al percibir que su influencia o capacidad puede ser disminuida con el arribo de un nuevo gobierno, ellos optan mejor por dejar sus posiciones una vez que se produce el cambio de administración. Y aun cuando los políticos pueden llegar a negar cualquier culpabilidad, lo cierto es que este tipo de politización lleva a que los individuos disuadan de su deseo de pertenecer al servicio civil, al creer que un determinado partido político en particular será quien termine controlando o manipulando al servicio civil.

5. *Politización Dual.* Esta situación puede llegar a ocurrir tanto en regímenes presidencialistas como en parlamentarios cuando el poder legislativo (congreso o parlamento) intenta colocar a sus candidatos o nominados en posiciones públicas de poder que les permitan desarrollar estructuras duales para buscar controlar la burocracia.

6. *Politización social.* Por último, pueden existir situaciones en las que, al vincularse con el sector público (a través de redes o estructuras análogas), diversos actores sociales optan por intentar ejercer cierta influencia sobre la composición de la estructura burocrática. Y lo hacen especialmente en aquellas áreas del gobierno donde regularmente colaboran, tratando de influir en la carrera de los servidores o directivos públicos responsables de esas áreas.

Tabla 2. Diferentes categorías de politización del servicio civil	
	<i>Basado en posiciones/puestos</i>
Politización Directa	Se relaciona con los intentos directos de tener a leales políticos ocupando posiciones
Politización Profesional	Ocurre cuando los funcionarios quienes son leales políticos, son al mismo tiempo profesionales, esto es son producto de un sistema profesional de carrera
Politización redundante	Ésta se refiere a las estructuras redundantes creadas por un gobierno para monitorear las acciones de los empleados de carrera
Politización anticipada	Se trata de una situación en la cual los servidores públicos, por su propia iniciativa, dejan sus cargos cuando hay un cambio de gobierno
Politización dual	Se refiere a la situación donde, además de los ejecutivos (directivos) políticos, el presidente o el parlamento (congreso) también intenta controlar la burocracia al colocar a sus propios nominados en cargos de poder con el propósito de ejercer control sobre las políticas (<i>policy</i>)
Politización social	Esto alude a la influencia (indirecta) de actores sociales (como por ejemplo, de las empresas o los sindicatos) sobre las trayectorias de carrera de los servidores públicos

Fuente: Peters (2013); tomado de Neuhold (2013:5)

Convendría precisar que estos tipos de politización ayudan a identificar ciertos patrones de comportamiento que suelen observarse en el proceso de relaciones entre políticos y servidores públicos de alto nivel. Sin llegar a ser excluyentes entre sí, un dato a destacar de esos patrones consiste en identificar si entre ellos mismos existe cierta competencia por ver cuál ejerce mayor control e influencia sobre la burocracia (Peters, 2013).

Habría que agregar que si bien para algunos (Verkey, 2013; por ejemplo) la politización del servicio civil —más específicamente, de un sistema de alta dirección— no tiene que ser visto como un asunto indeseable, sino que incluso puede ser visto al revés, esto es, como algo necesario para dar a la política pública la legitimidad democrática que el político gana en las urnas, otros autores han asumido la postura opuesta: que cualquiera de las estrategias o modalidades de politización termina minando la profesionalización del servicio civil (Peters & Pierre, 2004; Rouban, 2012).

En esa misma línea podríamos ubicar a Richard Mulgan (1998) quien, al analizar la situación de selección y nombramiento de altos directivos en el Servicio Público Australiano (citando, a su vez, otro trabajo), sostiene que la *politización* debe ser visualizada como lo opuesto a la *neutralidad política*, en tanto que la contradice en dos puntos: el uso del servicio público para propósitos de partido, por un lado, y el nombramiento, promoción y permanencia a través de la influencia de un partido político, por el otro. Nombrar o despedir a partir de razones de partido político corresponde con un “estilo politizado del servicio público, donde los nuevos gobiernos electos esperan sustituir a los altos directivos públicos nombrados por el régimen anterior, por personal suyo [...] El implícito contraste sería con un servicio público políticamente neutral, en el cual los altos directivos públicos se les asume como profesionalmente capaces de servir al gobierno en turno cualquiera que sea el cariz político de éste; por tanto, se espera que continúen en funciones cuando los gobiernos o ministros cambien” (Mulgan, 1998: 4). Todavía más, el propio Mulgan sostiene que la politización actúa en contra del principio de *mérito*, al expresarlo de la siguiente manera:

La premisa que está detrás de decisiones de nombramiento en el servicio público profesional es que ellas son tomadas con base en el mérito, que el mérito será definido en términos de habilidad políticamente neutras. Así, al margen de que los nombramientos sean de corto o largo plazo, o implique a candidatos internos o externos a la organización, se espera que los nombrados tengan las habilidades

y competencias necesarias para servir no sólo al gobierno en turno, sino también a cualquier alternativa futura de gobierno. Y por el contrario, la premisa detrás de decisiones de nombramiento en un servicio público politizado es que tales decisiones son tomadas para quedar bien con las preferencias del gobierno en turno o de los ministros en lo individual; pero esas preferencias corren en sentido contrario al principio de mérito. El ser dependiente de las preferencias individuales de un ministro o de un gobierno en particular, quienes son nombrados en forma politizada no necesariamente se espera que sirvan más allá de la duración del gobierno no ministro que los nombró” (Mulgan, 1998: 5)

1.1 Un desafío central: el balance entre mérito y politización

Ante esta tendencia, observada (y ampliamente analizada) en naciones desarrolladas y en vías de desarrollo, en el sentido de que los servicios civiles y, en particular, sus segmentos institucionales destinados a la alta dirección pública puedan muy probablemente ser objeto de algunas de las modalidades de politización arriba mencionadas —esto es, en donde el *mérito* termine cediendo espacio frente a *criterios políticos* que definen la selección, retención, promoción, reconocimiento y disciplina de los miembros del servicio público— cabe preguntarse: ¿Cuál es el adecuado balance entre criterios de mérito y aquellos de carácter político que efectivamente puedan contribuir a la profesionalización y aumento en la calidad de gestión de los altos directivos públicos? ¿Cuál debe ser la profundidad y alcance de ambos tipos de criterios? ¿Es posible contar con una alta dirección pública que esté al margen de algunas de las modalidades de politización señaladas? ¿Cómo conciliar las tensiones naturales que se desprenden de la relación entre políticos (ejecutivos o designados por el presidente en posiciones altas) y los directivos (reclutados, con base en mecanismo diversos) para desempeñar profesionalmente una función en espacios también de la alta dirección en las agencias del gobierno?

No hay respuestas únicas, ni fáciles a esas preguntas. Como ha quedado explícito en la exposición y revisión de literatura hechas hasta este punto, en la formulación de cualquier respuesta a esas interrogantes subyace el clásico debate acerca de la dicotomía entre política y administración (de sus valores y aspiraciones subyacentes), de raíces históricas ya largas (Widrow Wilson y Max Weber, serían dos de sus defensores

clásicos). En este estudio somos más partidarios de lo que al respecto nos ha advertido Francisco Longo (2015), quien ha dicho lo siguiente:

Los problemas derivan, en buena parte, del carácter especialmente elusivo que ha tenido históricamente la distinción entre política y administración. Desde que existe la administración, algunos han pretendido, de manera más o menos optimista, fijar la distinción a golpe de modelos de laboratorio que, en general, no han funcionado. De algún modo, la dicotomía política/administración es uno de esos problemas con los que hay que reconciliarse y conllevarlo, buscando en cada momento soluciones lo más eficientes que sea posible, pero sin pretender zanjarse del todo las tensiones que le son inherentes (Longo, 2015: 46).

Pero, ¿cuáles podrían ser esas soluciones eficientes? El mismo Longo (2015), al advertir que en torno a la alta dirección pública existen credos y dilemas que a lo más pueden ser gestionados pero no resueltos, sostiene que es necesario buscar “puntos de equilibrio” entre valores que deben ser protegidos en cualquier caso, salvaguardando no solo los valores de un lado (de la dicotomía política/administración), sino también los valores del otro. Eso significaría, como punto inicial de partida —dice Longo—, “renunciar a visiones maniqueas de la dicotomía entre política y gerencia pública. La Dirección Pública no es un antídoto contra la corrupción, como se ha dicho a veces, y menos todavía un adversario de la política que cuestiona el espacio y el rol de ésta. Por el contrario, la institucionalización de la Dirección Pública solo puede tener éxito si se llega a una imbricación sólida y coherente con el sistema político del país.[...] [De modo que] el punto donde se encuentran esos equilibrios no está escrito, sino que depende en gran medida de factores contextuales, idiosincrásicos, propios de cada entorno institucional” (Longo, 2015: 46,50).

Bajo este mirador, en el que el análisis del entorno, del contexto o de una situación dada, es fundamental para concebir e impulsar fórmulas para una articulación adecuada del espacio político y del directivo en el marco de la institucionalización de la alta dirección pública, las perspectivas teóricas ambientales para el estudio de las instituciones públicas adquieren gran relevancia (Hult, 2003). Las relaciones entre ambiente/contexto (*environments*) y las instituciones públicas, en efecto, nos acercan a las escuelas de pensamiento institucionalistas, vinculadas a la teoría de la organización. Hay una variedad de enfoques, pero para el caso de estudio que será abordado en esta tesis doctoral creemos que las perspectivas denominadas de *contingencia* (*contingency*)

perspectives), nos permiten formular un marco de análisis más adecuado para el estudio de una experiencia concreta de institucionalización de la alta dirección pública: su estructuración y decisión estratégica —la de implementar un Sistema de Alta Dirección Pública en Chile—, así como las actividades y resultados que de esa decisión se desprenden, tiene que ser entendido dentro de un contexto más amplio: en el contexto histórico, político, cultural y social en el cual ha nacido y desarrollado dicho sistema.

En la literatura se reconocen al menos tres variantes de enfoques de contingencia: 1) Contingencias del desempeño (*performance contingencies*), donde la atención se da al impacto que tiene el ambiente o contexto³ sobre el desempeño de las organizaciones, en particular, busca concentrarse en explicaciones que relacionan el contexto de una determinada política pública con los resultados que finalmente alcanzan aquellas organizaciones responsables de su implementación; 2) Contingencias estratégicas (*strategic contingencies*), que colocan el acento en explorar los efectos del contexto sobre la adopción de una determinada estrategia; y 3) las contingencias estructurales (*structural contingency theory*), las cuales sostienen que la estructuración organizacional se adapta para ajustarse, entre otras influencias, a las condiciones y demandas del ambiente o contexto (Donaldson, 2001; Hult, 2003). En este estudio, como se verá, creemos que esta última variante es la que mejor nos ayuda a entender por qué el Sistema de Alta Dirección Pública en Chile nació (y se ha desarrollado) con un diseño que en términos de balance entre *mérito* y *politización* ha terminado (bajo ciertas condiciones y premisas) por inclinarse más por lo segundo. De ello volveré más adelante, cuando haga el planteamiento del problema de investigación y de las proposiciones teóricas que buscan ser falseadas (o confirmadas) con la evidencia empírica que ha sido reunida en esta investigación.

1.2 Chile: Un relevante estudio de caso

El 11 de marzo del 2015, Chile cumplió 25 años del arribo del primer presidente elegido democráticamente después de la dictadura de Augusto Pinochet. En ese período han

³ Los ambientes/contextos institucionales, para seguir a uno de sus precursores (Richard W. Scott & John W. Meyer), están caracterizados por la elaboración de reglas y requisitos hacia los cuales las organizaciones individuales han de ajustarse si ellas pretenden recibir apoyo o legitimidad (Tomado de Hult, 2003: 149)

gobernado cinco presidentes: Patricio Aylwin (1990-1994); Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000); Ricardo Lagos (2000-2006); Michelle Bachelet (2006-2010); Sebastián Piñera (2010-2014); y desde 2014, por segunda ocasión, Michelle Bachelet, por un periodo de cuatro años más. Salvo Piñera, quien llegó al poder por dos partidos de derecha en coalición (Unión Democrática Independiente —UDI— y Renovación Nacional —RN), los demás lo han hecho por la denominada “Concertación”, una coalición de cuatro partidos de tendencia centro-izquierdista (Partido por la Democracia —PPD—, Partido Socialista —PS—, Partido Radical Socialdemócrata —PRSD— y, también, a la Democracia Cristiana —DC).

En esos 25 años, diversos indicadores (particularmente en el ámbito económico) han llamado la atención en el mundo entero, respecto del desarrollo y calidad de vida de la sociedad chilena. Se ha conocido, por ejemplo, que el manejo exitoso de la economía ha permitido una tasa anual de crecimiento promedio de 4.74 % en los inicios del siglo en curso; que el crecimiento per cápita promedió 5.2 en 2010; que el ingreso bruto per cápita en dólares se duplicó entre 1995 y 2009 (al pasar de \$7160 a \$13,420); que su tasa de desempleo es de las más bajas de la región (7.7% en 2011). Junto con esos logros económicos, el país también ha impulsado importantes reformas estructurales en diversos campos de política pública (educación, trabajo, pensiones y previsión social, fiscal y tributaria, salud y transporte, entre otros), cuyos impactos y resultados escapan del alcance de este trabajo⁴.

En el ámbito político, el país observó una transición difícil, particularmente en sus primeros quince años. Las heridas que dejó la dictadura entre la sociedad y el hecho de que el propio Dictador (vivo todavía después de la llegada de los civiles) seguía representando una fuerza política importante, fueron parte de una circunstancia que llevó al postergamiento de una serie de cambios institucionales de relevancia para el sistema político. En aquellos años, siguieron presentes algunos de los rasgos aprobados en la Constitución de 1980, que claramente impedían el desarrollo y operación normal de una democracia. Me refiero, por ejemplo, a la designación por parte de Augusto Pinochet de nueve senadores por su única voluntad y a la integración y funcionamiento del Consejo Nacional de Seguridad (dominado por militares designados por el Presidente Pinochet). Había, además, una “cultura del miedo”, cuyo caldo de cultivo

⁴ Sin haber sido exhaustivos en esa búsqueda, puede consultarse, entre otros: Quirogo y Ensignia (2010); Arenas (2010). Los datos de desempeño económico arriba citados fueron tomados de Siavelis (2013).

había sido la represión de derechos humanos de los ciudadanos en los años de la dictadura pinochetista. Para algunos, incluso, ciertos sectores de la derecha mantenían reservas respecto del posible éxito que podía llegar a tener el gobierno de la Concertación (Teichman, 2011; Siavelis, 2013).

Todo ello contribuyó a que particularmente en los años de la década de los noventa del siglo pasado, hubiese una demora, natural, en el restablecimiento de las relaciones entre actores políticos que durante la dictadura habían sido limitados en cuanto a su expresión y capacidad políticas: partidos políticos, sindicatos y sociedad civil organizada (Teichman, 2011; Delamaza, 2014). Gradualmente esa situación comenzó a transformarse, para dar paso a una mayor vitalidad de esos actores.

Vale la pena señalar, por otra parte, que en los gobiernos iniciales de la Concertación (me refiero particularmente a los dos de la primera década de la época post-pinochetista), e incluso en los que vinieron después, hubo una convicción política fuerte por mantener (cuando no profundizar) el modelo económico liberal impulsado en los años del gobierno de Pinochet. Es cierto que se comenzó a observar un aumento sustancial en el gasto social y una estrategia agresiva de combate a la pobreza. Pero también es cierto que entre 1990 y 2006 los gobiernos liberalizaron el comercio, privatizaron las líneas aéreas, la minería, la electricidad y los puertos, pretendiendo además mayores mercados de exportación, y cuidando en todo momento la sanidad de las finanzas públicas (Teichman, 2011).

Con todo, en el terreno político, los presidentes Aylwin y Frei Ruiz-Tagle comenzaron a dar algunos pasos hacia la democratización del régimen, tales como la promoción de elecciones de autoridades en los gobiernos locales y regionales y la reforma judicial de 1997 (Teichman, 2011). Esos esfuerzos de transformación también llegaron al ámbito propiamente del Estado y de la Administración/Gestión Pública, teniendo en el Plan de Modernización de la Gestión Pública 1997-2000 uno de sus principales instrumentos de impulso (Marcel, 1994; Armijo, 2002; Waissbluth, 2006; Olavarría *et al*, 2011). Ya desde el primer gobierno de la Concertación se podían apreciar algunos trazos que buscaba la modernización del estado y de su estructura burocrática, pues a decir del propio Presidente Aylwin:

[...] es indudable que el aparato administrativo del Estado chileno requiere una modernización, para ponerlo más a tono con las necesidades y urgencias del

mundo contemporáneo y hacerlo más ágil, capaz, responsable y eficiente. [...] Es necesario, sobre todo, agilizar la función pública, dignificar, estimular el mérito y la iniciativa, agilizar los procedimientos y establecer parámetros estrictos de responsabilidad”⁵.

Se reconoce en ese discurso el inicio de un sucesivo proceso de reformas a la gestión pública en Chile (Olavarría, 2011). Pero también, y hay que subrayarlo para efectos de este trabajo de investigación, se admite la necesidad de revisar los esquemas de “mérito” (palabra que aparece en el propio discurso), eficiencia y responsabilidad en la administración pública.

Habría que señalar, sin embargo, que pese a haber una aspiración de inyectar el principio del *mérito* en el ingreso y desarrollo de los servidores públicos del Estado, en la práctica la lógica política que los dirigentes de partido y el propio gobierno utilizaban —especialmente para reclutar a los cuadros más altos de la función pública— consistía en el llamado “cuoteo”, que Siavelis (2013) define y explica de la manera siguiente:

La coalición Concertación estuvo basada en una forma elaborada de reparto del poder entre partidos, llamada *cuoteo*. Los detalles de esta negociación incluían una cuidadosa división de posiciones ministeriales entre los partidos que constituían la Coalición. [...] Cada administración de la época post-autoritaria buscaba proveer representación en los puestos más altos a la completa constelación de partidos” (Siavellis, 2013: 209).

Con esta forma de integración de los ministerios se llegaba entonces a una dispersión de posiciones que eran ocupadas por partidos diferentes dentro de la propia coalición, evitando que algún grupo político en particular ejerciera un control vertical de la toma decisiones dentro de los propios Ministerios. De modo que el tener representación y voz, terminaba siendo uno de los principales incentivos para ser leal y no abandonar la propia Coalición. Ese aparente “buen” mecanismo de consenso para la distribución de altas posiciones del gobierno, sin embargo, terminó siendo muy mal visto entre la sociedad chilena: “Creó la percepción de que las posiciones en los ministerios no se otorgaban con base en el talento o experiencia de sus ministros, sino más bien sobre la exigencia de la política de los partidos. Los chilenos gradualmente veían al *cuoteo* como

⁵ Discurso pronunciado por el Presidente Patricio Aylwin ante el Congreso del Pleno, el 21 de Mayo de 1993 (Tomado de Olavarría *et al*, 2011: 122-123).

una forma de “politiquería” y como una vía para asegurar posiciones políticas a los políticos, algunos de los cuales no habían sido exitosos en ganar elecciones”, agrega Siavellis (2013: 210).

Ese mecanismo informal de distribución de posiciones en los altos niveles del gobierno central había cruzado a las administraciones iniciales de la Concertación, encabezadas por los presidentes Aylwin, Frei Ruiz-Tagle y Lagos. Pero es con este último, donde se toma una decisión trascendental de reforma en la gestión pública, que será motivo de estudio en este trabajo: la de institucionalizar la alta dirección pública profesional en los servicios y agencias públicas del gobierno central. En efecto, a principios del año 2003 — ya con el Presidente Ricardo Lagos al frente del gobierno central— los partidos que conformaban la coalición gobernante, así como aquellos del ala opositora, suscribieron los llamados *Acuerdos Político-Legislativos para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento*, donde uno sus puntos era el diseño e implementación de un Sistema de Alta Dirección Pública (en adelante SADP).

Vale decir que la decisión de crear el SADP, que en términos prácticos significaría posteriormente —entre otras cosas— la identificación y configuración de un ámbito funcional o segmento de puestos de alta dirección para impulsar su profesionalización, fue precedida por un evento político de gran visibilidad y repercusión pública entre la sociedad chilena: la llamada crisis de los “sobres” de 2002, que en forma abreviada podríamos adelantar que consistió en sobresueldos destinados a directivos públicos en el Ministerio de Obras Públicas (MOP) por funciones que no eran realizadas; estos incidentes colocaron en duda la probidad e integridad ética de funcionarios públicos del gobierno, situación que, en efecto, se tradujo en una crisis política de proporciones considerables⁶. Chile ha sido un país que en mediciones o sondeos públicos acerca de sus niveles de corrupción suele ser bien calificado en términos internacionales⁷; esa

⁶ Sobre la magnitud y consecuencias de ese evento volveremos más adelante. En esta sección introductoria, sin embargo, no podía dejar de ser mencionado, en tanto que constituye una contingencia que debe ser estudiada en su justa dimensión, para entender las claves y alcances de la decisión de impulsar un sistema de alta dirección pública en Chile. El evento (públicamente reconocido como “MOPGATE”) fue de tal proporción que incluso llevó a cuestionamientos serios respecto de la permanencia del Presidente Lagos al frente del Gobierno (Waissbluth & Inostroza, 2007: 290-291)

⁷ Tan sólo como referencia vale citar el *Índice de Percepciones de Corrupción* que anualmente publica *Transparencia Internacional*, en cuya edición 2014 coloca a Chile en el lugar 21 (de 175 países que dicho organismo evalúa y compara en materia de corrupción), ranking que le significó ser el país hispano parlante mejor calificado de todo el continente americano. En 2002, año del evento político arriba mencionado, Chile ocupaba el lugar 17 del ranking publicado por ese mismo organismo. Ver:

percepción entre los chilenos, como veremos en este trabajo, resultaría gravemente afectada con aquellos acontecimientos de 2002, pero al mismo tiempo terminaría representando una oportunidad para emprender importantes reformas de carácter político y administrativo.

Al poco tiempo, una vez aprobada y publicada la ley que le dio origen⁸, el SADP se hizo descansar en dos columnas vertebrales: por un lado, privilegiaría el “mérito” como criterio fundamental para la selección de altos directivos de los servicios/agencias públicas chilenas y, por el otro, reconocía a la “confianza política” como criterio básico para decidir la desvinculación (en cualquier momento y sin necesidad de explicar razones de ello) de los directivos públicos adscritos al Sistema. Se trata de la llamada *ecuación “mérito/confianza”* (en adelante podríamos referirnos sólo como “ecuación”), que desde el inicio de la integración del SADP en 2004 (al año siguiente de la publicación de la citada Ley) ha sido la “piedra de toque” de aquel esquema de profesionalización acordado por los políticos chilenos.

En forma gradual, el SADP, como veremos en esta investigación, creció en número de puestos y servicios (o agencias) del gobierno central. De tener en sus inicios (2004) sólo 417 cargos en 53 servicios, en agosto de 2015 esas cifras ya habían crecido a 1,257 y 103, respectivamente⁹. En ese lapso, y para atender una de sus aspiraciones centrales, el Sistema permitió la implementación gradual de concursos de reclutamiento y selección en esas posiciones directivas, sobre bases de procesos abiertos, transparentes y fundados en el mérito y la idoneidad de los postulantes (ver Gráfico 1). Este trabajo

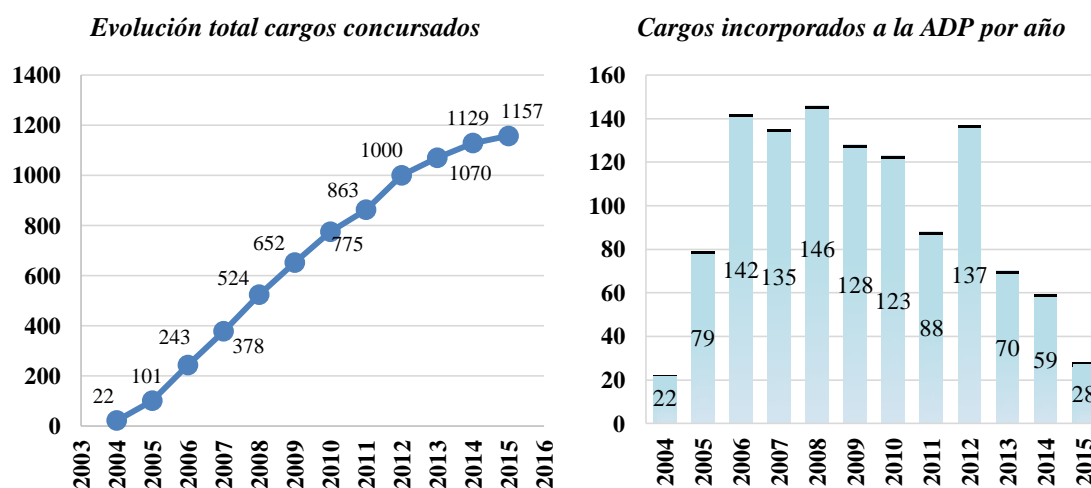
Transparency International, *The Corruption Perceptions Index 2014*, en sitio oficial del organismo: <http://www.transparency.org/cpi2014/infographic#compare> (acceso, 18 de Noviembre de 2015).

⁸ Se trata de la Ley No. 19.882, publicada oficialmente el 23 de junio de 2003.

⁹ Más adelante se precisará que existen cargos (de nivel I y II) *adscritos* al SADP, lo que significa que legalmente quienes los ocupan se han sujetado a procesos transparentes de selección y reclutamiento, pero también a los relativos al desarrollo, acompañamiento, evaluación de metas establecidas en Convenios de Desempeño Individual, indemnización y desvinculación del Sistema; en este caso, al mes de agosto de 2015, la cifra era de 950 (111 del nivel I y 839 del II). Existen, por otra parte, los llamados cargos “*no adscritos*” que, a manera de síntesis, son aquellos en los que los respectivos titulares de los Servicios del Gobierno Central (o incluso de Agencias o instituciones que forman parte de otros poderes o de instancias locales) donde se encuentran formalmente insertos, solicitan a la Dirección Nacional del Servicio Civil apoyo para efectuar los respectivos procesos de reclutamiento y selección de aspirantes, pero que no se encuentran vinculados a los diversos procesos que integralmente reúne el SADP; esos “cargos no adscritos” al mes de agosto de 2015 ascendía a 307 (ver, Consejo de Alta Dirección Pública, *Memoria 2004-2005*, publicada en sitio oficial de la Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile, acceso abril 3, 2015: <http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/MEMORIA%20CONSEJO%202004%202005.pdf>; y DNSC, *Reporte Estadístico Trimestral Alta Dirección Pública. Julio-Agosto 2015*, publicado por la oficina del Servicio Civil de Chile).

ofrecerá información y análisis amplios sobre lo que ha sido el esfuerzo y los recursos que han estado detrás de esos procesos reclutamiento y selección. Por lo pronto, sólo quiero dejar asentada una de las variables de estudio de mi investigación, que tiene que ver con el reclutamiento de Altos Directivos Públicos en Chile: hay un esfuerzo considerable, como se aprecia en ambos lados del gráfico, por realizar concursos basados en el mérito en el SADP.

Gráfico 1. Suma acumulada de cargos concursados y provisión anual para la ADP, 2004-2015

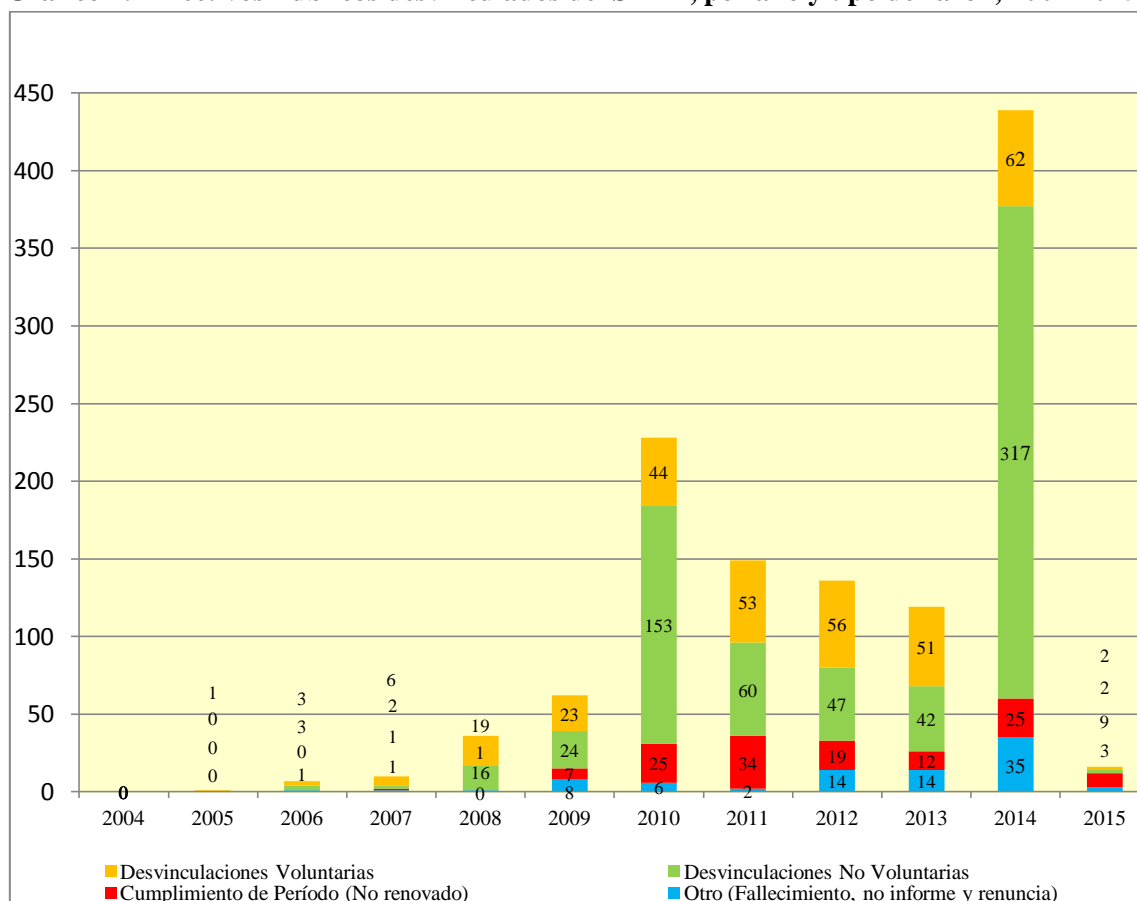


Fuente: DNSC, (2015b).

Del otro lado de la *ecuación*, por su parte, los datos disponibles nos dicen que ha habido un uso considerable de la facultad legal que tienen los jefes superiores jerárquicos de Altos Directivos Públicos para desvincular a estos últimos del SADP. Por tratarse de cargos de confianza, la ley previó desde un inicio que, sin mediar explicación o fundamentar la decisión (salvo el de llamada “confianza política”, concepto que aquí será estudiado), los directivos públicos pueden ser desvinculados del Sistema. Y aquí el dato, que se vuelve relevante como resorte de interés de investigación en este trabajo, es elocuente (ver Gráfico 2): En forma simple podría resumirse que esa ecuación ha sido puesta en entredicho en dos momentos: en 2010 y en 2014, cuando coaliciones de gobierno con signo diferente han arribado a la presidencia de la República. En efecto, ha sido particularmente en esos años cuando se ha presentado el mayor número de desvinculaciones de Altos Directivos Públicos. Hipotéticamente sostengo —y ésta es precisamente una de las conjeturas sobre las cuales este trabajo pretende arrojar evidencia en pro o en contra de la misma— que tal situación podría ser interpretada

como un alto grado de “politización” del SADP y que, adicionalmente, podría estar contribuyendo a una reducción de la credibilidad en el propio esquema profesionalización que viene impulsando el gobierno central de Chile. Para decirlo en forma simple, y sólo a manera de una hipótesis inicial de trabajo, el uso indiscriminado de la figura de las desvinculaciones podría estar socavando lo que en materia de reclutamiento y selección por mérito ha construido previamente el sistema. Sobre esta idea volveremos más adelante.

Gráfico 2. Directivos Públicos desvinculados del SADP, por año y tipo de razón, 2004-2015



Fuente: DNSC, (2015a)

¿Podría afirmarse que ese resultado de la llamada ecuación “Mérito-Confianza” (brevemente esbozado en líneas previas) constituye, en efecto, un problema que coloca al Sistema de Alta Dirección Pública de Chile en una situación de pérdida de legitimidad o ausencia de credibilidad? ¿Hasta qué punto, también, podría afirmarse que el resultado hasta ahora de esa “ecuación” ha contribuido a la *politización* del SADP? ¿Qué contingencias o factores contextuales han contribuido a ese resultado en

la ecuación “mérito-confianza”? ¿Por qué creer que se trata (si así fuese) de un problema que tiene que ser resuelto en Chile, y qué alternativas de solución podrían ser encontradas en el debate y la experiencia de situaciones similares de profesionalización de la alta dirección pública de un gobierno nacional?

Esta investigación doctoral busca responder esas preguntas. Vale decir que en cualquier esfuerzo por hacer investigación científica en ciencias sociales, los proyectos de investigación deben satisfacer dos condiciones básicas: 1) Abordar un problema que es importante en el mundo real; y 2) que, al abordar dicho problema, se pueda contribuir a una determinada literatura académica (King, Keohane and Verba, 1994). La primera condición tiene que ver con la idea que el problema seleccionado sea relevante para la vida política, económica o social, y que al abordarlo permita entender cómo este problema afecta significativamente a otras personas o situaciones, o que permita entender o predecir posibles consecuencias de dicho problema. En cuanto a la segunda condición, contribuir a una literatura académica identificable “significa incrementar la capacidad colectiva para construir explicaciones científicamente verificadas de algún aspecto del mundo” (King, Keohane and Verba, 1994: 15-17; ver también Creswell, 2003; Brady and Collier, 2004). A partir de esta consideración, estimo que intentar responder las preguntas antes citadas nos coloca ante un problema en el mundo real, con una importancia práctica innegable; pero al mismo tiempo, considero que, con ello, se contribuye a un debate científico, de relevancia académica. Me explico a continuación en las siguientes líneas.

Sobre la base de un estudio cualitativo en profundidad, donde se ha reunido evidencia empírica (cuantitativa y cualitativa), sostengo que es relevante explorar y sistematizar cómo en el afán de institucionalizar un sistema de alta dirección pública, el gobierno chileno ha tenido que conciliar —en una experiencia práctica no exenta de dificultades, pero llena de aprendizaje para todos los actores involucrados— las premisas de mérito y confianza para buscar darle sustento, pero al mismo tiempo para potenciar el desarrollo del propio sistema. Para ello, en el capítulo segundo de este trabajo se plantea un marco teórico-conceptual para entender las variables y factores asociados con la institucionalización y desarrollo de la Alta Dirección Pública en el gobierno (en adelante, ADP). Dicho marco facilitará el análisis posterior del caso empírico de estudio aquí abordado. Así, enseguida (en el capítulo tercero) se investiga la génesis de la decisión de implementar un SADP, poniendo especial énfasis en el contexto político y

social en el cual fue tomada tal decisión; hemos dicho que desde el mirador de la teoría de la contingencia estructural, el análisis del contexto resulta de la mayor relevancia, de ahí el por qué de esta orientación que le daremos a dicha sección de la tesis. Posteriormente, en el capítulo cuarto se revisarán los resultados observados en torno a las variables de institucionalización que prevé el modelo analítico que aquí se sigue, pero colocando mayor atención en dos categorías analíticas: mérito y politización del SADP en Chile. El quinto capítulo de la tesis está dedicado al análisis de los hallazgos e implicaciones principales, pero también reconoce los límites del trabajo y las líneas de investigación futura. En el apartado de “Anexos” se incluye el listado de informantes clave que fueron entrevistados como parte del trabajo de recolección de evidencia empírica de la tesis.

1.3 Sobre el centro (foco) y diseño de la investigación: algunas precisiones básicas

Este trabajo de investigación doctoral se inserta en la literatura general sobre la implementación y desarrollo de sistemas de profesionalización de alta dirección pública en los gobiernos nacionales. En particular, se concentrará en el estudio de un dilema que debe ser atendido y gestionado en las etapas de diseño e implementación de un sistema de profesionalización de directivos en el sector público: el balance entre “*mérito*” y “*confianza política*”. Para ello, y tomando en consideración un modelo analítico básico para el diseño e implementación de este tipo de sistemas de profesionalización, estudia en profundidad cómo ha sido gestionado ese dilema en un caso empírico de estudio: el Sistema de Alta Dirección Pública de Chile.

En términos de diseño de investigación, el trabajo doctoral es un estudio cualitativo que busca contribuir al entendimiento del *significado* y *contexto* en el cual ha tenido lugar un *caso empírico: el diseño y la implementación del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile*. Y más en lo particular, pretende explorar en profundidad cómo el dilema señalado arriba ha sido llevado, conducido y gestionado en las etapas de diseño e implementación del propio sistema.

Una investigación cualitativa busca enfatizar la naturaleza de la realidad socialmente construida, esto es, pretende responder a preguntas que enfatizan *cómo* la experiencia social ha sido creada y se le ha otorgado significado (Denzin & Lincoln, 2000). En la

literatura se reconoce varios tipos de estrategia de investigación cualitativa, entre los que sobresalen: la etnografía, la fenomenología, la investigación basada en la acción (*action research*), la denominada *Grounded Theory*, y la investigación basada en estudios de caso (Gabrielian, 1999; Brower & Abolafia, 2000; Denzin & Lincoln, 2000). En relación a esta última, (siguiendo a Robert K. Yin, uno de sus principales proponentes en las disciplinas de la gestión y los negocios¹⁰), se puede emprender esta estrategia de investigación en algunos de los siguientes supuestos: 1) Cuando las preguntas de investigación planteadas tienen que ver con el “Cómo” o el ¿Por qué?, preguntas que por otra parte suponen que un proceso es objeto de exploración o descripción; 2) Cuando el investigador tiene poco o nada de control sobre los eventos; y, 3) Cuando el énfasis está colocado en un fenómeno contemporáneo dentro de un contexto de vida real (Yin, 2009: 8-14). Sobre esa base es que, este estudio parte de la siguiente pregunta general de investigación:

¿Cómo el gobierno chileno ha conciliado las premisas de mérito y confianza política en el proceso de implementación y desarrollo de su Sistema de Alta Dirección Pública, y qué factores contextuales habrían influido en ese proceso de diseño e implementación, así como en los resultados que hasta el día hoy han sido alcanzados?

Una segunda pregunta de investigación, que buscaría reforzar aún más el interés de investigación que persigue este estudio es:

¿Por qué el actual esquema de desvinculación de altos directivos del SADP (que responde a criterios de confianza política) estaría limitando el propósito y valor que ha perseguido el reclutamiento y selección profesional de sus propios integrantes (más basada en el mérito, la competencia abierta y la igualdad), y cuál es el grado de politización que tiene el Sistema de Alta Dirección Pública, dado el esquema existente de desvinculación de altos directivos públicos en el Gobierno de Chile?

¹⁰ La estrategia de investigación basada en estudios de caso evidentemente ha llegado a más disciplinas, tales como la sociología, psicología, antropología, entre otras (ver Platt, 2007)

1.4 Método para la recolección y análisis de información

La “triangulación” es la estrategia que ha sido utilizada en esta tesis para la recolección y análisis de información¹¹. Para ello, el primer grupo de fuentes de información consultadas fueron las de carácter documental, lo que significó revisar y analizar a profundidad: leyes, reglamentos, instructivos presidenciales, memorias, informes de gestión, estudios académicos, textos periodísticos, ensayos oficiales y posturas gubernamentales en relación con la institucionalización y desarrollo de la ADP en Chile, que han sido del conocimiento público entre 2003 y la fecha actual. Una parte considerable de esa información fue conseguida con visitas directas en los portales de internet de las organizaciones o agencias públicas vinculadas con el tema de estudio, pero también a través de visitas presenciales que el investigador realizó directamente en oficinas de gobierno o bibliotecas en Santiago de Chile en el año 2015.

La segunda (también muy relevante) fuente de información fue la realización de 28 entrevistas semiestructuradas a informantes o informadores clave entre los meses de abril y de octubre de 2015. En virtud de las preguntas de investigación que han motivado este estudio, y tomando en consideración el diseño de investigación que aquí se ha decidido seguir, se consideró relevante que:

- 1) Los entrevistados fuesen, en primer lugar, conocedores, expertos, o directivos que hubiesen tenido alguna relación directa (en sus diversas etapas de desarrollo, desde 2002 —cuando apenas se configuraba el escenario para la discusión e impulso de la ley que permitiría el nacimiento del SADP— hasta la fecha actual) con la gestión y diseño en general del sistema, o bien con alguno de sus principales componentes o procedimientos específicos (en particular, con los relativos a los “filtros de acceso” o reclutamiento, la desvinculación, y la evaluación del desempeño);

¹¹ De acuerdo con Pettigrew (1990), una metodología “triangulada” es usada para reunir diferentes tipos de información, para después hacer un cruce de las mismas y así poder obtener conclusiones más robustas. El fin de un enfoque triangulado es recurrir a las fortalezas que, en lo individual, tienen diferentes métodos de recolección de información, pero que al combinarlas producen explicaciones a las preguntas de investigación con mayor evidencia empírica. Tarrow (2004) ha dicho que la triangulación es una estrategia apropiada en casos donde la información es parcial y donde la investigación cualitativa puede ser obstruida o limitada por condiciones políticas. Aquí hemos asumido, como veremos, que el análisis amplio de información documental, más las cerca de 30 entrevistas semiestructuradas en profundidad con informantes clave, constituyen el corazón de esta estrategia triangulada de recolección y análisis de información.

- 2) Entre los entrevistados no sólo hubiese gestores o diseñadores del propio sistema (o de alguno de sus componentes) sino también altos directivos públicos adscritos al sistema en cargos de nivel I y II, buscando (en la medida de lo possible) que esos directivos hubiesen trascendido los cambios de coalición en la presidencia de la República del año 2010 y 2014 y, por tanto, estuviesen en condiciones de expresar sus puntos de vista no sólo sobre los procedimientos de reclutamiento por el cual arribaron a sus cargos, sino también sobre el valor de la continuidad y del desempeño como elementos de su membresía al sistema;
- 3) Además, se pudiese también entrevistar a consejeros del Consejo de Alta Dirección Pública, principal órgano colegiado garante de los principios de mérito, competencia abierta, publicidad e igualdad de trato en los procesos de reclutamiento y selección de altos directivos públicos; preferentemente, se consideró relevante que, dado el análisis longitudinal que se haría del caso de estudio, dichos consejeros hubiesen formado parte de los diversos consejos que han sido integrados desde 2004 a la fecha actual; y
- 4) De igual forma, se pudiesen conocer la opinión y percepción sobre el funcionamiento en general del SADP (sus tensiones, límites y retos) y en particular de sus principales componentes de otros actores relevantes interesados (*stakeholders*) en la profesionalización de la ADP, como son académicos, miembros de grupos de discusión/grupos de pensamiento (*think tanks*) y de organismos internacionales, políticos y representantes de asociaciones de funcionarios públicos de Chile.

Al final, como adelanté, entre los meses de abril y octubre del año 2015 pude realizar 28 entrevistas con informantes clave¹², todas en Santiago de Chile. Las primeras fueron realizadas en la primera quincena del mes de abril del año referido y, a partir de ellas, y del contacto directo que el investigador tuvo con personal directivo de la oficina del

¹² En relación al tamaño de la muestra en proyectos de investigación cualitativa, la literatura no es rígida en cuanto al número ideal de entrevistas que deben ser realizadas. Algunos académicos, sin embargo, han sugerido que entre 20 y 30 entrevistas es un número apropiado (Creswell, 1998: 64; Guest, et al, 2006). Evidentemente, un reto mayor está en invitar como entrevistados a informantes o informadores que, en efecto, sean clave para encontrar evidencia empírica en torno a la pregunta de investigación y/o las proposiciones teóricas que sirvan como conjeturas en el proyecto.

Servicio Civil de Chile en un par de seminarios internacionales celebrados en Antigua, Guatemala (en los primeros días del mes de junio de 2015) y uno más durante el mes de septiembre del mismo año en Santiago de Chile¹³, entré en contacto con expositores expertos sobre el tema de investigación, quienes a su vez —en lógica de muestreo de bola de nieve (*snowball sampling*), y con el apoyo de directivos del Servicio Civil de Chile— me permitieron ampliar el número de participantes en calidad informantes clave, significativos para mi trabajo de investigación, y procurando ajustarse a los criterios arriba señalados. Del total de entrevistados (ver Anexo 1), vale la pena destacar algunos datos:

- a) 19 son hombres (68%) y 9 son mujeres (32%);
- b) 6 (21%) han sido integrantes (en diversos momentos) del Consejo de Alta Dirección Pública;
- c) 8 (29%) son Altos Directivos Públicos (en adelante “ADPs”) que actualmente ocupan cargos de nivel I y II en el sistema; de esos 8 ADPs mencionados, salvo dos que arribaron a su cargo en 2014, los otros seis (75%) son directivos públicos que han sido ratificados en su cargos más allá de los cambios de coalición gobernante en los años de 2010 y 2014;
- d) Los ocho ADPs adscritos al sistema que fueron entrevistados representan a igual número de servicios o agencias del gobierno central de Chile;
- e) Otros ocho informantes clave entrevistados (28.6% del total de entrevistados) forman parte de cuatro áreas que estratégicamente tienen una relación directa, cercana, con el funcionamiento y gestión en general del SADP, así como de la operación de alguno de sus componentes o procedimientos específicos (por

¹³ Entre el 9 y el 12 de Junio de 2015 tuvo lugar, en Antigua, Guatemala, el Seminario Internacional *Desarrollando las Capacidades del Empleo Público en Latinoamérica*, al que asistieron directivos del Servicio Civil de Chile y de otros servicio civiles de alrededor de una docena de países de América Latina (entre ellos, Argentina, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Honduras, México, Panamá y Paraguay) , así como funcionarios del Banco Interamericano de Desarrollo, de la Dirección de Presupuestos de Chile (DIPRES) y de la Agencia Española para la Cooperación Internacional. Ya en septiembre de 2015, otro seminario tendría lugar en Santiago, *Seminario Internacional Alta Dirección Pública 2015: aprendizajes del proyecto de Fortalecimiento del Sistema de Alta Dirección Pública*. A ambos encuentros asistí personalmente, escuché exposiciones y participé en discusiones relativas a los problemas, avances y retos que ha tenido el SADP de Chile. También aproveché para entrar en contacto con expositores expertos sobre el tema, quienes a su vez —en lógica de muestreo de bola de nieve (*snowball sampling*), y con el apoyo de directivos del Servicio Civil de Chile— me acercaron con otros informantes clave, significativos para mi trabajo de investigación.

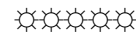
ejemplo, con la suscripción y seguimiento de convenios de desempeño individual de altos directivos públicos); me refiero a: la oficina del Servicio Civil de Chile; la Dirección de Presupuestos (DIPRES); la Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), y la oficina de asesores del Ministro de Hacienda;

- f) Los restantes seis entrevistados (21.4%) son académicos, miembros de organismos internacionales (como el BID y la CEPAL), consultores y representantes de asociaciones de funcionarios públicos de Chile; todos ellos han tenido un rol relevante tanto en las etapas iniciales como en las más recientes del desarrollo del SADP en Chile.

Respetando el consentimiento previamente informado, así como ofreciendo la garantía de guardar el anonimato de expresiones u opiniones textuales que aparezcan en el cuerpo de los capítulos de este estudio (lo cual no significa que al final, como anexo, se integre el listado con los nombres de los entrevistados), todas las entrevistas fueron directas (cara a cara), audio-grabadas (en español), y en su realización se siguió un protocolo básico de preguntas abiertas, semiestructuradas, que buscaban conocer la percepción de los participantes en torno a los siguientes objetivos básicos de interés de investigación: 1) Efectos y percepciones sobre la ecuación “mérito/confianza” en que descansa el SADP; 2) funcionamiento específico y percepción sobre los procedimientos de reclutamiento, selección, evaluación del desempeño, acompañamiento y desvinculación del propio sistema; 3) Percepción sobre los avances (logros) y retos principales del SADP. En general, y tomando en cuenta el *expertise* y vinculación pasada (o presente) que el entrevistado tenía con el SADP, esos tres puntos de interés fueron abordados en todas las entrevistas, las cuales tuvieron una duración promedio cercana a los 60 minutos (la entrevista más corta fue de 28 minutos y la más larga de 90 minutos). Cabe señalar que, además de la audiograbación, durante las entrevistas el investigador tomó nota y registro de comentarios y opiniones expresadas, en forma complementaria y manuscrita. En la medida de lo posible (dado el tiempo otorgado por el entrevistado), el entrevistador también buscó basar esas notas en la observación que hacía respecto del lenguaje corporal de los entrevistados¹⁴.

¹⁴ En este punto, las recomendaciones para la realización de entrevistas que Silverman (1993) sugiere en un texto ya clásico fueron muy útiles.

Para el trabajo de análisis, identificación y discusión de hallazgos de este estudio, el investigador revisó y transcribió las grabaciones de las entrevistas al menos un par de ocasiones cada una, para lo cual las notas manuscritas referidas sirvieron de apoyo, y — en clave de ejercicio de triangulación— las “cruzó” (las grabaciones y las notas) con los que, a su vez, el análisis documental había arrojado. En ese trabajo de triangulación ha sido determinante analizar las evidencias en torno a dos conceptos transversales (“*mérito*” y “*politización*”) y dos componentes (categorías) del modelo analítico para la institucionalización de la ADP que aquí se sigue (“*filtros de acceso*” y “*sistema de responsabilización*”), y cuya conceptualización se detalla en el siguiente capítulo de esta tesis.



— **¿Cómo elegía a sus ministros? ¿Qué le importaba más: la inteligencia, la lealtad, la experiencia política?**

— La lealtad con el presidente. O sea, si los ministros no son leales a ti y son leales con el partido, u otras cosas, estás liquidado. Segundo: hay ciertos ministerios en que puedes meter gente más técnica que política, pero en el gabinete político tienes que tener políticos. [...] Es muy importante, además, que haya alguien que coordine y que tome decisiones; si no, todo te llega a ti.

Eduardo Frei Ruiz-Tagle
Presidente de Chile (1994-2000)

[Respuesta de él, en entrevista hecha por Paula Escobar. En: Escobar P. (2014), *Yo, Presidente/A. Lecciones de Liderazgo de cinco gobernantes*, Santiago: Catalonia, p. 45]

Capítulo 2. La profesionalización y el desarrollo de la Alta Dirección en el sector público: Marco conceptual y modelo de variables para el análisis

En un texto ya clásico, publicado a mediados de los años noventa, Patricia W. Ingraham (1995), nos alerta que los objetivos básicos que busca cualquier servicio civil son: 1) permitir a los gobiernos el reclutamiento de personal calificado para las posiciones públicas; 2) desarrollar y reconocer el trabajo del personal público; y, 3) proveer de directrices o reglas para organizar el trabajo de ese personal de modo tal que, al llevar a cabo los programas y políticas públicas, se alcancen los objetivos públicos que hayan sido fijados por el propio gobierno. Esto significaría que un sistema de servicio civil no puede ser reducido a un conjunto de normas o regulaciones de personal: es —lo subraya Ingraham (1995: xvii)— una parte integral del gobierno y sitio de una interfaz clave entre el gobierno y la ciudadanía. Y por tanto, en su confección y desarrollo, múltiples demandas y decisiones (de corte legal, político, económico y social) pueden subyacer.

Por otra parte, teniendo como referencia de estudio la experiencia americana, Ingraham (1995) sostiene que de la manera cómo se resuelvan las siguientes tres tensiones, resultará un tipo determinado de diseño de sistema de servicio civil: 1) Patronazgo vs Mérito; 2) Neutralidad vs Responsabilidad (*Responsiveness*); y 3) Eficiencia vs Eficacia. Y son estas tensiones, las que precisamente también están en la base del diseño y desarrollo de la alta dirección pública en el gobierno. De ello hablaremos en este capítulo, enfatizando el dilema que se ha producido en torno al adecuado balance que debe existir entre el “mérito” y la “confianza política” (*responsiveness*). En ese propósito, aquí hemos seguido, en esencia, el modelo analítico de variables (componentes) y factores que inciden en la institucionalización y desarrollo de la ADP propuesto por Francisco Longo (2006). Creemos que su propuesta conceptual es útil para el estudio que aquí se pretende realizar y, desde luego, para entender las categorías sobre las cuales deseamos reunir evidencia empírica suficiente a través de esta investigación. Al final del capítulo, a manera de conjeturas o hipótesis generales de trabajo, son precisadas tres proposiciones teóricas sobre las cuales descansará sustancialmente el análisis y los hallazgos de este trabajo.

2.1 La Alta Dirección Pública (ADP): Dilemas esenciales en su diseño y organización

La institucionalización de un SADP, lo decíamos en la introducción de este estudio, tiene que ofrecer una solución equilibrada a un dilema viejo que subyace en el debate de la tradicional dicotomía entre política y administración: ¿Cómo conciliar la sensibilidad o grado de reacción (*responsiveness*) —de quienes ostentan posiciones políticas de dirección (líderes políticos o “*executive politicians*”)— ante demandas y prioridades políticas asumidas como programa de gobierno, por un lado, y el respeto de los principios de mérito y continuidad de los directivos profesionales en el servicio público, por el otro?

En efecto, la idea de definir el balance necesario que un Sistema de Alta Dirección Pública debe reunir entre el principio de *mérito*, por un lado, y el de *confianza política*, por el otro, nos conduce a un debate central, largamente estudiado en las últimas décadas desde las disciplinas de la ciencia política, la administración pública y la gestión pública: me refiero a las relaciones que, en el marco de la estructuración y funcionamiento del gobierno, se dan entre los políticos (elegidos democráticamente) y los servidores públicos encargados de la función burocrática (sea ésta tanto en los niveles bajos e intermedios, como en los altos, que es precisamente donde se concentra esta investigación).

Bajo un punto de vista normativo, ambos actores —políticos y servidores públicos— tienen roles legítimos de participar en el proceso de hechura de las políticas públicas (Peters, 2013). Los primeros suelen reclamar para sí un rol más determinante en ese proceso en tanto que, a través de elecciones democráticas, consideran que el mandato popular recibido en las urnas les obliga a reaccionar (oportunamente y en forma efectiva) con políticas públicas y decisiones específicas. Esta capacidad o competencia de “reacción” puede ser una alternativa de traducción a la palabra anglosajona *responsiveness*, o bien, como ha señalado Francisco Longo (2015:45), podría decirse que se trata de “la actitud que permite que la administración asuma las prioridades políticas del Gobierno y se ponga a disposición de este para ejecutarlas”. La burocracia pública, por su parte, si bien con menos poder que el otro actor, reclama que su conocimiento experto debe ser puesto al servicio en la hechura de las políticas públicas y, posteriormente, en la propia implementación de las mismas. Su reclamo adquiere

mayor relevancia cuando con alguna frecuencia los políticos manifiestan “amateurismo” o desconocimiento al frente de una agencia u organización pública responsable de una determinada área de política pública, situación que contrasta con quienes desde cargos inmediatamente inferiores o bajos dentro de la estructura burocrática se han convertido —muchas veces con el paso de los años en el servicio público, y no sólo por entrenamiento o especialización formal— en expertos o servidores públicos con conocimiento (*expertise*) considerable en esa política pública. Los políticos, por tanto, suelen caer en una natural relación de dependencia respecto de quienes en la burocracia pueden ayudarles a la mejor implementación y toma de decisiones públicas. Y es que, en efecto, la antigüedad de los segundos termina convirtiéndose en un activo importante en tanto que en los hechos reúnen parte de la memoria organizacional de las organizaciones públicas para las que laboran. Más allá de los aciertos o fallas que hayan tenido en su desempeño dentro de esas organizaciones, el burócrata o directivo profesional cuenta con un conocimiento experto que en el espacio gubernamental es de relevancia y, por tanto, lleva a la necesidad de definir cuál debe ser la mejor fórmula de relación entre ellos y los políticos de modo tal que no sólo se produzca un servicio público de mayor calidad y efectividad, sino que también se respeten (cuando no, profundicen) los esquemas de rendición de cuentas y de responsabilización por los resultados¹⁵.

Por otra parte, como ya hemos mencionado en este capítulo, la neutralidad política de los servidores públicos es fuente de legitimidad y un valor central de los sistemas administrativos en la mayoría de las democracias occidentales (Ingraham, 1994; Peters, 2013), e incluso un criterio relevante para evaluar la calidad de esos sistemas (Aberbach & Rockman, 1994). Con todo, valdría la pena señalar que ese rasgo tan relevante (el de la neutralidad) no significa que en esos países no exista la posibilidad de hacer nombramientos políticos en las posiciones de la más alta dirección de las organizaciones o agencias públicas del gobierno (Lewis, 2008; Peters, 2013; Longo, 2015). En el Reino Unido (y en algunos de los países de los llamados “sistemas Westminster”), por ejemplo, se sabe que a esas altas posiciones llegan quienes preponderantemente son servidores públicos permanentes, mientras que en el caso de

¹⁵ Nos estamos refiriendo a rendición de cuentas (*accountability*) en el plano formal, interno, pero también de control externo ante instituciones públicas. Se trata de un concepto ampliamente estudiado en la literatura (Mulgan, 2000; Bovens *et al* , 2014), y que desde luego también está presente en nuestro debate acerca de la relación entre políticos y directivos públicos.

Estados Unidos de América también es característico que el Presidente y su gabinete de secretarios puedan realizar en una suma importante (más de 400) de nombramientos políticos en la alta dirección de las agencias del gobierno federal. Entre ambos extremos, como veremos más adelante, se pueden encontrar experiencias nacionales diversas, con fórmulas específicas para la selección y nombramiento de los altos directivos públicos.

Las tradiciones nacionales (idiosincrasia, cultura y patrones históricos administrativos) también han sido consideradas como un factor relevante que contribuye a explicar la naturaleza de las relaciones entre políticos y servidores públicos de la alta dirección (Peters, 2013; Longo, 214). Así, vemos, por ejemplo, que en países anglosajones —al menos en el ámbito conceptual, teórico— es donde se habría insistido en llevar a la práctica la clásica “dicotomía política-administración”; en particular, esa aspiración se se remonta al caso norteamericano de finales del siglo XIX, cuando el Presidente Widrow Wilson impulsó la idea de que debía haber una clara distinción entre los roles del político, más inclinados hacia las elecciones de política (*policy choices*), y los de los administradores públicos, quienes debían en todo caso encargarse de su implementación (Svara; 2001; Rosenbloom; 2008; Georgiou, 2014). Se trató, sin embargo, de una división de roles que en la práctica real no ocurría. No sólo eso: como hemos dicho arriba, la lógica de hacer una gran cantidad de nombramientos políticos en la alta dirección de las agencias federales de Estados Unidos puso rápidamente en entredicho aquella aspiración Wilsoniana. Bajo esta perspectiva, cuando se piensa en el diseño e implementación de un sistema de alta dirección, entonces, conviene no sobredimensionar dicha dicotomía, ni tampoco tomarla como un asunto normativo.

2.2 Un modelo analítico de variables para el diseño y desarrollo de la Alta Dirección Profesional en el Sector Público

En este estudio nos apoyaremos en el modelo analítico de variables que, según Longo (2006), son fundamentales en el diseño e implementación de una dirección pública profesional¹⁶. Con base en su modelo, de un lado (ver Figura 1) existe lo que él llama

¹⁶ La propuesta de Longo, en especial cada uno de los componentes del modelo, ha sido enriquecida a partir de la revisión de literatura hecha para este estudio. Esto explica el por qué cada uno de sus componentes ha sido refrendado con referencias a estudios empíricos que le dan validez y fuerza conceptual.

“*Espacio Institucional*” que, a su vez, se integra de cuatro variables básicas: 1) Ámbito funcional; 2) Esfera de discrecionalidad; 3) Sistema de responsabilización; y, 4) Sistema de incentivación. Del otro, que él denomina como “*profesionalización*”, están aquellas relacionadas con la capacidad (en un determinado contexto) de producir u ofertar directivos públicos profesionales: Núcleo de conocimientos, filtros de acceso (reclutamiento), base asociativa y sistema de valores. Existen, por otra parte, diversos factores que terminan influyendo en la aparición o grado de desarrollo de las variables institucionalizadas mencionadas (marco jurídico, diseño organizativo, oferta de formación, políticas de gestión de recursos humanos y cultura política-administrativa).

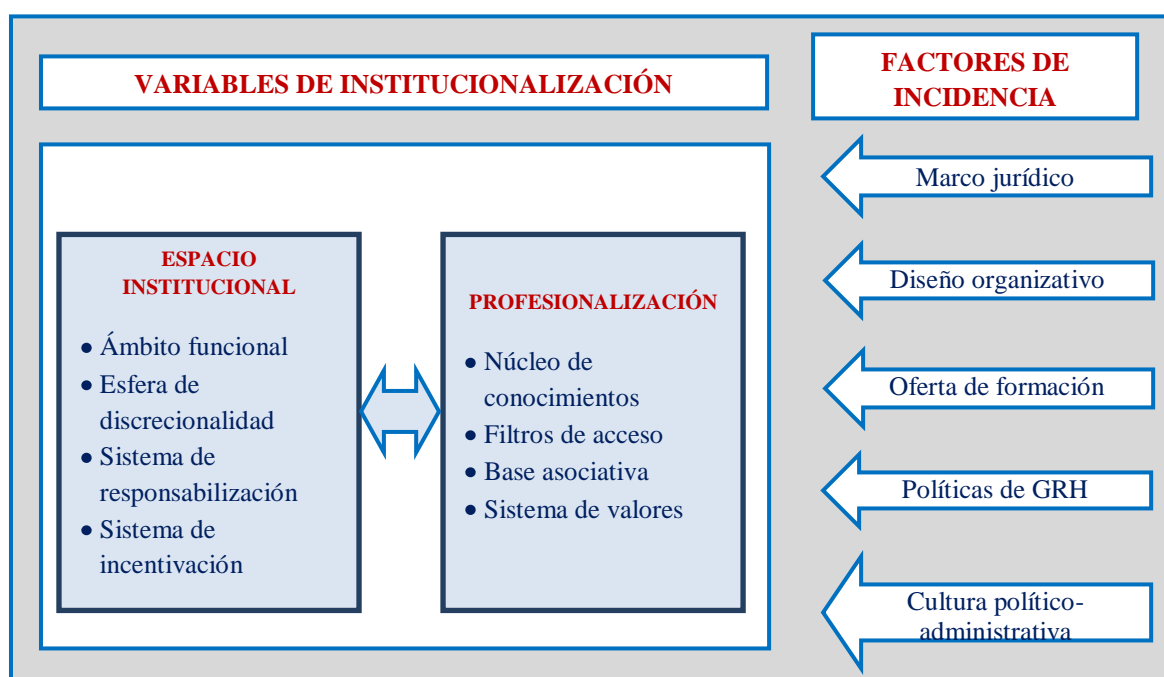


Figura 1. Marco de análisis del desarrollo institucional de la ADP

Fuente: Longo (2006)

Ámbito funcional

Se trata de la definición propiamente del tamaño del espacio directivo: qué conjunto de cargos y con base en qué criterios se decidirá su adscripción a un esquema de alta dirección pública. Desde luego no es un tema sencillo, menos cuando detrás de ello está la delimitación (o acotación) del espacio de influencia que los políticos (electos o designados) buscan tener sobre la estructura de puestos de un servicio civil. Arriba ya habíamos adelantado que no hay criterios universales, únicos, para tomar esa decisión, y

que en todo caso las circunstancias o el contexto de cada organización terminan influyendo en la identificación de los bordes de ese espacio. Longo (2004, 2006), sin embargo, se atreve a sugerir que para definir si un cargo o alta posición en las organizaciones se puede considerar de “alta dirección pública profesional”, éste tendría que cumplir con cuatro criterios básicos: a) que la *materia* sea “políticamente neutra”; b) que rol o papel que se exija al titular del cargo esté “despolitizado”; c) que la medida de lo posible el producto (*output*) que persiga el cargo pueda ser medible y susceptible de estandarización; y, d) que las políticas, prácticas y procedimientos asociadas al cargo, por su complejidad y sofisticación, puedan ser sistematizadas en algún sistema de gestión. Longo también advierte que en esa tarea de delimitación es conveniente hacer prevalecer una visión nueva, arraigada en la idea de “creación de valor público”, sobre el rol que un directivo público debe tener en las organizaciones: “La distinción entre quienes elaboran estrategias y quienes las ejecutan revela una visión empobrecida del trabajo directivo y, en consecuencia, de los perfiles necesarios para desarrollarlo. [...] [Más que] distinguir entre políticos y profesionales, [es más coherente y realista visualizarlos] como ‘creadores de valor público’, lo que obliga a considerar tanto la estrategia como la gestión del entorno autorizante como partes esenciales de la tarea de dirigir” (Longo, 2004: 223-224)¹⁷.

Esfera de discrecionalidad

En este punto, Longo (2004) nos lleva a una idea central en las reformas de gestión pública, inicialmente impulsada en el Reino Unido en la década de 1980 y, después, con enorme difusión en el mundo entero: el derecho a gestionar (*right to manage*), lo que debe significar una ampliación de la discrecionalidad directiva con el fin de poder

¹⁷ En esta parte, Longo hace eco del clásico trabajo de Mark Moore (1995), para quien un directivo público, en tanto “creador de valor público”, tiene que desempeñar su trabajo en tres esferas interrelacionadas: gestión estratégica, gestión del entorno político y gestión operativa. Las dimensiones y alcances de esta perspectiva son cualitativamente diferentes respecto la visión tradicional que existía en la disciplina de la administración pública respecto del trabajo de un directivo público, tema que ha sido ampliamente estudiado en la literatura (Lynn, 1996; Pollit, 2003; O’Flynn, 2007). En un texto más reciente, Hill & Lynn Jr. (2009) han insistido en una visión más o menos similar a la de Mark Moore, al decir que: “El directivo público tiene que ser visualizado no sólo como una *criatura* (principalmente influenciada y acotada por acuerdos y roles estructurales), ni solamente como *creador* (de oportunidades y de contexto), sino como ambas figuras: *criatura* y *creador*. La Dirección (gestión) Pública se define como el proceso de asegurar que la distribución y uso de los recursos disponibles para el gobierno sean dirigidos hacia el logro de objetivos de política pública legítimos. Esta definición —continúan Hill & Lynn Jr.— ve al directivo público como *criatura* (de la política, el derecho, las estructuras y los roles) y como *creador* (de estrategias, capacidad y resultados” (Hill and Lynn, 2009).

realizar opciones y tomar decisiones oportunamente en la gestión de los servicios públicos. “Sólo así —agrega Longo (2004: 211)— cabría introducir mecanismos de rendición de cuentas sobre los resultados de la gestión”. En esa misma línea, Rainey & Steinbauer (1999), en su propuesta de “teoría de las organizaciones efectivas del gobierno”, sostenían que la *autonomía* es un factor clave para la efectividad de las organizaciones: “La autonomía para gestionar su misión y sus tareas — subrayaban los autores— tiende a aumentar el desempeño de la organización”. La autonomía no debiera significar aislamiento extremo de la comunicación e intercambio con los principales interesados externos (*stakeholders*), sino más bien tendría que ser concebida como una autonomía sensible y sujeta a resultados (*responsive autonomy*) (Rainey and Stenbauer, 1999: 16). *Libertad gerencial, pero con responsabilización por el rendimiento*, sería la fórmula esencial de todo el movimiento de reforma global de la gestión pública y que Donald Kettl (2000) sintetizó en aquella expresión, ya clásica de: “Dejar y hacer que los directivos gestionen” (*let and make the managers manage*).

Flexibilidad o discrecionalidad se convierten, por tanto, en una condición necesaria en la medida en que se otorga a los directivos mayor capacidad para asegurar y dirigir los recursos y el conocimiento de sus empleados hacia ciertas metas y objetivos. La flexibilidad tendría que ser entendida como un incremento de la capacidad gerencial en dos áreas básicas: gestión financiera y gestión de personas. La primera se relaciona con un incremento real de la capacidad de los directivos para controlar, influir, conducir y/o decidir sobre los instrumentos financieros, esquemas externos de contratación, o procesos de licitación que contribuyan a la consecución de las metas u objetivos trazados; la segunda, en cambio, se relaciona directamente con permitir a los directivos mayor participación en funciones de recursos humanos, tales como seleccionar candidatos, desarrollar sistemas de evaluación del desempeño de empleados¹⁸, determinar promociones o devincular a empleados con pobres desempeños, o en su caso otorgar incentivos con base en resultados (Longo, 2004; Moynihan, 2006; Moynihan and Pandey, 2006)¹⁹.

¹⁸ Una de las fórmulas (basadas en teorías de agente/principal) para definir, vigilar, monitorear y conseguir metas u objetivos de rendimiento individual y colectivo de los empleados (y de los propios directivos) son los contratos de desempeño, sobre los que más adelante volveremos (Waterman & Meier, 1998; Lane, 1999; Longo, 2004; Kellough, 2006; Ketelaar *et al*, 2007).

¹⁹ Frente a este postulado de otorgar mayor autonomía o libertad gerencial para el logro de mejores resultados, hubo desde luego una corriente (muy amplia) de estudios que cuestionaban la validez (basada en evidencia empírica) del planteamiento. Sólo a manera de ejemplo, sirva el estudio de Norman (2003)

Sistema de responsabilización

Esta variable, lo adelantamos, es fundamental dentro del modelo analítico para la institucionalización y desarrollo de la ADP. Ya hemos dicho que no sólo se busca, otorgar más autonomía o discrecionalidad al directivo público, sino también responsabilizarlo por sus resultados. Y en este punto, por demás relevante dentro del movimiento de reforma de gestión pública, es donde —desde la visión tradicional de la administración pública, del derecho o de la propia ciencia política— una gran cantidad de estudios han sido publicados, para intentar sostener que detrás de la mayor autonomía gerencial en realidad se busca eludir responsabilidad o control político y social (Barberis, 1998; Mulgan, 2000; Dubnick, 2005; Page, 2006; Peters, 2010; Lægreid, 2014). Pero eso es justamente lo que, en sentido contrario a lo que sostienen los defensores de esa postura, la reforma gerencial ha perseguido: construir un nuevo marco de responsabilización, donde el directivo público efectivamente pueda ocupar un rol relevante para la efectividad de las organizaciones públicas (Behn, 1998, 2001, 2003; Aucoin and Hentzman, 2000; Romzek, 2000; Longo, 2004, 2005a; OECD, 2005; Jiménez A., 2006, 2009; Hughes, 2008; Dull, 2009).

La responsabilización por el rendimiento descansa en cuatro elementos básicos: 1) una esfera de discrecionalidad (de la que hablamos arriba) que esté protegida de intromisión política e interferencia burocrática; b) un esquema de evaluación y gestión del rendimiento —que es precisamente lo que en esta sección más deseamos insistir—; c) Un conjunto virtuoso de premios e incentivos, como resultado de dicha evaluación; y, d) un *ethos* de servicio que se sustente en valores de la racionalidad económica, y de lo cual más adelante abordaremos (Longo, 2005a). En lo que ve más específicamente a la evaluación y gestión del rendimiento (*performance management*, comúnmente conocido en la literatura anglosajona), los retos —agrega Longo (2005b, 2006)— están en poder construir respuestas acertadas a cuatro preguntas: ¿Cómo definir el desempeño? ¿Quién lo define y quién se responsabiliza por él? ¿Quién lo evalúa? y ¿Cómo se evalúa? Desde luego no es sencillo responder tales preguntas, pues tan sólo ponerse de acuerdo en la

quien al estudiar el caso emblemático de Nueva Zelanda, como país profundamente reformador de la gestión pública, concluyó que el dar más libertad para gestionar a los directivos públicos era en realidad un asunto retórico, pues a su juicio —luego de revisar la evidencia empírica que arrojó las 91 entrevistas que hizo a directivos, CEOs, servidores de la alta dirección y consultores— éstos terminaron por manifestarle que lo que en realidad había ocurrido es mayor control político sobre la dirección estratégica y la distribución de recursos en el cumplimiento de sus labores.

definición de gestión del desempeño es complicado. Aquí hemos intentado al menos ofrecer una posibilidad.

Definir el concepto de rendimiento o desempeño (*performance*) es, en efecto, complicado, debido a que la palabra puede admitir múltiples definiciones. No obstante, hace unos pocos años, Bouckaert y Halligan (2008) ofrecieron un esquema que permite identificar las dimensiones y alcances conceptuales del término. A juicio de este par de investigadores académicos, es importante saber que existe, por un lado, un *tramo* o *extensión* de desempeño (*span*, en inglés) y, por el otro, una *profundidad* del desempeño (*depth*). En lo concerniente a la extensión o tramo del desempeño, es importante que se reconozca la existencia de una determinada cantidad y calidad de insumos (*inputs*), que son procesados en forma de actividades, las cuales, a su vez, llevan a la generación de ciertas salidas (*outputs*), y que en el caso del sector público son caracterizados como cantidad y calidad de productos o servicios. Dichos productos pueden ser algunas veces directamente consumibles, mientras que otras veces se les conoce como “productos intermedios” dependiendo de su grado de disponibilidad; también pueden llegar a ser visualizados como productos de siguiente “generación” (por ejemplo, el almacenaje de desechos nucleares), o bien puede tratarse de productos indivisibles (como por ejemplo, la seguridad que ofrece el ejército en un país). No obstante, debe decirse que en virtud de que la realidad es compleja, especialmente en el sector público, es difícil asumir que exista una relación mecánica, o vínculo directo entre insumos, actividades y productos.

Por otra parte, siguiendo el esquema de Bouckaert y Halligan (2008: 16), es importante hacer notar que “los productos nunca son un fin en sí mismo para el sector público [...] Los productos no son un fin en sí mismos si el subsecuente o último efecto o resultado son el énfasis central. Los resultados (*outcomes*) o efectos (*effects*), buscados o inesperados, brutos o netos, es todo aquello que está más allá de los productos”, y constituyen la dimensión principal del desempeño en el sector público²⁰. Con todo, debe

²⁰ De acuerdo con Bouckaert y Halligan (2008), mientras que la “efectividad” es la dimensión principal del desempeño, la “eficiencia” o la “productividad” puede ser vista como una dimensión secundaria. Es importante notar que hay múltiples dimensiones del desempeño. En otro lugar, G. Boyne (2003) ha destacado las siguientes dimensiones centrales del desempeño en organizaciones públicas: 1) *Cantidad de productos* (por ejemplo, número de intervenciones quirúrgicas realizadas en un hospital; horas de enseñanza ofrecidas en las escuelas; número de casas construidas); 2) *Calidad de productos* (por ejemplo, velocidad y confiabilidad del servicio; cortesía con la que se conduce el personal *staff* de una organización, etc.); 3) *Eficiencia* (por ejemplo, razón o proporción de los productos en relación a los insumos financieros utilizados); 4) *Equidad* (por ejemplo, justicia en la distribución de los costos del servicio, o de sus beneficios, entre diferentes grupos); 5) *Resultados* (por ejemplo, el porcentaje de estudiantes que pasan los exámenes; porcentaje de pacientes en hospital que son tratados de manera

decirse que usualmente suele haber una falta de conexión (a veces, brecha distante) entre los productos y los resultados propiamente; a ello, los académicos le han denominado “Primer Gran Cañón”.

Y así, mientras que la “extensión” o “tramo” en el desempeño alude a una dimensión horizontal de la dimensión de los resultados, la profundidad del desempeño es una dimensión vertical: incluye una capa “micro”, una “meso”, y otra “macro”. El ámbito “micro” del desempeño tiene que ver con el nivel individual de una organización pública y su relación con ciudadanos u otras organizaciones; cuando se habla de “Meso desempeño” se trata del nivel relacionado con la consistencia de una política pública determinada (esto puede incluir, por ejemplo, el estudio de empresas públicas en campos específicos de política); y finalmente, cuando se hace referencia a la noción de “macro desempeño” se está aludiendo al gobierno en su conjunto o a un sistema de gobernanza en general.

Vista la noción de desempeño en esos términos (como tramo, pero también como profundidad), entonces ahora es posible dar un siguiente paso: definir qué puede ser entendido por “Gestión del Desempeño”. Sobre ello, Moynihan (2008) nos ofrece una definición, que puede ser un buen punto de partida al momento de decidir y valorar el reto que un esquema de gestión y evaluación del rendimiento tendría al insertarse y desarrollarse dentro de un sistema mayor para la institucionalización de la Alta Dirección Pública en el gobierno: la gestión del desempeño —dice el autor— “es un sistema que genera información de desempeño de las rutinas de planeación estratégica y de medición del desempeño, y que dicho sistema permite conectar esa información con centros de decisión donde, idealmente, esa misma información puede influir o determinar un rango importante de decisiones” (Moynihan, 2008: 5). La Figura 2 nos

exitosa); 6) *Valor del Dinero* (costo por unidad de resultado); y 7) *Satisfacción del cliente* (que podría ser vista como una dimensión integrada por algunas de las arriba citadas, en función de las preguntas que le fuesen formuladas a los propios usuarios). Vale agregar que estas siete dimensiones provienen, a su vez, de un marco conceptual que sobre la noción de desempeño organizacional el propio Boyne había desarrollado originalmente un año antes para caracterizar el desempeño de gobiernos locales en Inglaterra y Gales. En aquel estudio, Boyne (2002) había identificado 15 dimensiones de desempeño en las organizaciones públicas, mismas que agrupó en cinco temas de la forma siguiente: I. *Productos*: 1. Calidad, 2. Cantidad; II. *Eficiencia*: 3) Costo por unidad de producto; III. *Resultados de servicio*: 4) Efectividad formal, 5) Impacto, 6) Equidad, y 7) Costo por unidad de resultado de servicio; IV. *Responsabilidad (responsiveness)*: 8) satisfacción del cliente, 9) satisfacción del ciudadano, 10) satisfacción del personal *staff*, y 11) Costo por unidad de responsabilidad; V. *Resultados democráticos*: 12) Probidad, 13) Participación, 14) Rendición de cuentas (*accountability*), y 15) Costo por unidad de resultado democrático.

permite visualizar los diversos componentes del concepto que Moynihan ha planteado en la definición citada.

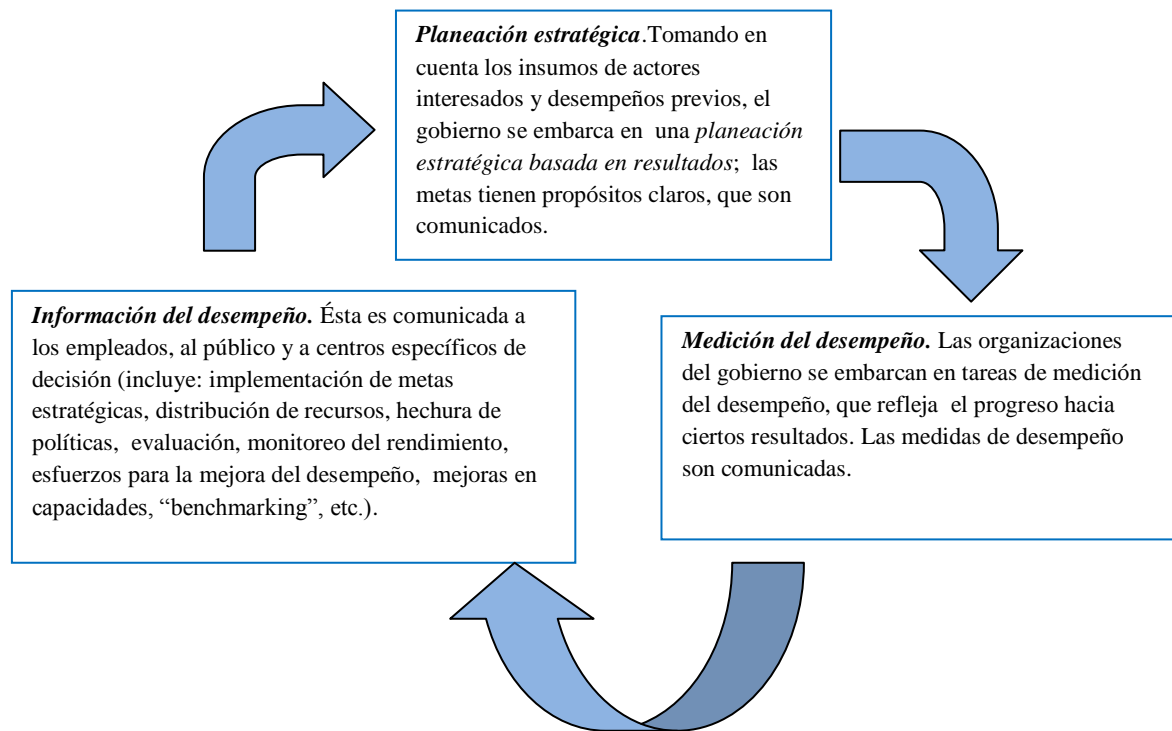


Figura 2. Gestión del desempeño en el gobierno: componentes y vínculos

Fuente: Adaptación de Moynihan (2008: 6)

Sobre la base inicial de esa definición, en el marco conceptual que ofrece Moynihan (2008) se precisa que en el concepto de gestión del desempeño están explícitamente (o en forma implícita) los siguientes elementos o premisas relevantes:

- 1) La información de desempeño hace que los directivos o gestores públicos trasciendan la lógica de sólo enfatizar el asunto de los insumos (*inputs*) o en los procesos (*processes*), para concentrar su función en la búsqueda de resultados o impactos (*outcomes*) de las organizaciones bajo su encargo;
- 2) El contexto es un factor importante al momento de diseñar un sistema de gestión del desempeño. Al respecto, Moynihan (2008: 6) dice: “Los sistemas de gestión de desempeño son diseñados para tomar información del ambiente o contexto, a través de la consulta con el público, los interesados-beneficiarios del trabajo de

una determinada organización (*stakeholders*), representantes públicos, así como del análisis realizados del ambiente externo en la fase de planeación estratégica”;

- 3) La planeación estratégica debe estar conectada con la medición del desempeño; en esa lógica, si las metas estratégicas no están vinculadas con parámetros de medida y acciones específicas, entonces será muy probablemente que las fallas del sistema emerjan, con la consecuente pérdida de credibilidad entre los actores interesados (*stakeholders*);
- 4) La utilidad y los propósitos que tenga la información del desempeño es otro elemento sustancial en todo esquema de gestión. Y entre los usos que se le pueden dar a esa información, el propio Moynihan señala que los directivos públicos consideran que este tipo de modelos basados en resultados sirven para mejorar la toma de decisiones interna y para buscar mejores desempeños de las organizaciones públicas²¹; Y,
- 5) La comunicación o difusión de la información de desempeño (dentro y hacia fuera de las organizaciones del gobierno) también es crucial para una adecuada gestión del desempeño.

Todas estas premisas en torno a la gestión del rendimiento son consistentes, en menor o mayor medida, con los tres elementos que el académico británico George Boyne (2010)

²¹ En otro lugar, Jiménez A. (2006) , quien luego de identificar tres modelos ideales de función directiva (“Modelo *corporativo* o *cerrado* de función directiva”; “Modelo de *politización* u ocupación por la política de los puestos directivos; y el “Modelo gerencial o profesional de dirección pública”), ha sostenido que uno de los rasgos esenciales de ese tercer modelo ideal —el gerencial— es el *sistema de cese no discrecional*, el cual, a su juicio, tiene que estar directamente vinculado con el componente que en esta parte del estudio estamos abordando: la responsabilización por el rendimiento. Para él, resulta claro que la información de desempeño que arroje ese componente tiene que ser un elemento a considerar al momento de que se decida cesar o separar a un directivo público; él lo dice de la siguiente manera: “Si toda la configuración del modelo gerencial pivota sobre los ejes de la profesionalidad, delegación de funciones y marco de responsabilidad, resulta obvio concluir que la continuidad o cese de un directivo no puede dejarse al libre arbitrio de elementos de discrecionalidad de quien designa, sino que se debe sujetar a un plazo marcado o a los resultados obtenidos por la gestión. La existencia de ceses discrecionales no basados en la responsabilidad por la gestión (esto es, realizados exclusivamente “por pérdida de la confianza”) rompen en mil pedazos la arquitectura conceptual del sistema gerencial” (Jiménez A., 2006: 52-53). Es importante señalar que este punto de su propuesta conceptual constituye una diferencia relevante frente al modelo que aquí hemos seguido. Creémos, sin embargo, que es conveniente subrayar ese rasgo, en tanto que, como veremos en este trabajo, los resultados de la experiencia chilena en esta materia vuelven relevante el planteamiento de dicho autor.

ha sintetizado como básicos en cualquier esquema que pretenda hacerse cargo de ello, a saber:

1. *Selección de indicadores.* Esto quiere decir que los indicadores de desempeño deben proveer una escala cuantitativa con base en la cual las actuales o subsecuentes escalas tienen que ser evaluadas o monitoreadas;
2. *Establecimiento de objetivos o metas.* Ello supone fijar con precisión expectativas de logros futuros sobre cada uno de los indicadores que hayan sido seleccionados. Esto es, se trata de establecer un nivel esperado de logro, por indicador, en un determinado plazo o fecha; y,
3. *Adopción de medidas o acciones concretas,* de modo que las metas puedan ser alcanzadas en cada uno de los indicadores previamente establecidos. Tal acto supone, en sí, que la información de desempeño ha entrado al proceso de toma de decisiones de la organización (en lugar de que sólo forme parte de la fase de recolección de la misma, o bien que la información sea ignorada), con lo cual la medición del desempeño arriba a un estadio de “gestión (ya no solo medición) del desempeño”. En ese proceso de adopción de medidas o puesta en práctica de acciones específicas es por demás relevante el papel que desempeñen los directivos y todo el cuerpo gerencial de una organización, así como los diversos incentivos (positivos y negativos) que sean implementados con el fin de conseguir las expectativas o metas trazadas.

Si hubiese entonces que hacer en este momento una conclusión, ésta tendría que ser planteada así: la “gestión del desempeño” necesariamente implica *la decisión de diseñar modelos o sistemas que, descansando en la idea de la planeación estratégica y la mayor libertad/autonomía gerencial, permitan recoger información, medir, monitorear y evaluar la consecución de metas específicas en ciertos indicadores de desempeño, con el fin de apoyar la toma de decisiones e incrementar el rendimiento de una determinada organización pública.* La confección de un sistema de gestión del rendimiento, en el marco mayor de institucionalización de alta dirección pública, siguiendo a Longo (2005a) es tan sólo una parte del reto; el resto consistiría en completar las otras interrogantes asociadas a su efectiva implementación. Y en ello, no se puede dejar de

mencionar algunos supuestos básicos que el propio Longo (2005a) ha presentado como recomendaciones esenciales, pero que al mismo tiempo advierte estarían sujetas a validación y exploración empírica para poder convertirlos en postulados teóricos. Los supuestos son (cito textual; Longo 2005a: 64):

1. La responsabilización por el rendimiento, característica de la reforma gerencial, responde a una necesidad de eficacia de la gestión pública, no resuelta por los mecanismos tradicionales de responsabilización;
2. La implantación de la responsabilización por el rendimiento obliga a reconsiderar el funcionamiento de los mecanismos tradicionales de responsabilización por la probidad/equidad;
3. La responsabilización por el rendimiento afronta en la gestión pública problemas específicos, que le confieren una especial dificultad;
4. La dificultad para implementar sistemas de responsabilización por el rendimiento se multiplica en entornos de gestión pública que exigen la colaboración inteorganizativa;
5. Afrontar las dificultades propias de la responsabilización por el rendimiento obliga a asumir enfoques de exigencia y rendición de cuentas distintos de los burocrático-jerárquicos; y,
6. La responsabilización por el rendimiento obliga a construir nuevos entornos de control orientados a la mejora de los resultados. Para conseguirlos, la iniciativa y el trabajo del directivo público son fundamentales.

Sistema de incentivación

En el marco analítico que, para la institucionalización y desarrollo de la ADP, aquí se sigue resulta claro que se aspira a construir una alta dirección pública responsable, con márgenes de actuación gerencial suficientes pero también con esquemas que la responsabilicen por los resultados alcanzados. Y en esa misma lógica, también es fundamental contar con un esquema de incentivos que permita reconocer no sólo los buenos desempeños (individuales y colectivos), sino también sancionar los deficientes y, en su caso, corregirlos para la mejora continua. El esquema de incentivación, sin embargo, no deberá actuar en contra de la innovación y emprendurismo de los propios directivos públicos; Longo (20014:217), lo ha dicho así: “La responsabilización del

rendimiento se corresponde con un entorno de gestores públicos emprendedores, comprometidos con la mejora de sus resultados. Ello exige estimular la innovación, más que el miedo a equivocarse. Conseguir un equilibrio diferente entre premios y sanciones es inherente a este nuevo enfoque”.

Desde luego, como hemos ya insistido en el apartado anterior, el diseño de un potente sistema de evaluación del desempeño de las contribuciones individuales y colectivas, que logre combinar objetividad y transparencia y evite los clásicos efectos no deseados (perversos) o fallos comunes²² que suelen caracterizar a esos sistemas, constituye una de las claves relevantes en el establecimiento de un efectivo sistema de incentivación. De modo que una vez que en una organización se ha optado por un determinado sistema de evaluación²³, y que además se ha decidido qué evaluar y cómo hacerlo, la literatura sugiere a continuación poner énfasis en formas participativas para la definición de estándares de buen (o mal) desempeño, en la que colaboren tanto el evaluado como el evaluador, en virtud de que ello contribuye a aumentar la “aceptabilidad” y el compromiso con los objetivos y metas establecidos (Murphy and Cleveland; 1995;

²² Mucho de lo escrito en esos trabajos, acerca de los errores o efectos “no deseados” más comunes en los sistemas evaluación del desempeño, ha sido sintetizado en Longo (2005b), donde subraya algunos de ellos: 1) El objeto de la evaluación (lo que se mide) suele estar desconectado de las prioridades estratégicas de la organización; 2) Los directivos que llevan a cabo el trabajo de evaluación con frecuencia perciben que el ejercicio es una “carga burocrática” adicional, impuesta, que les distrae de sus tareas relevantes; 3) Muchos otros directivos tienden a otorgar calificaciones promedio, homogéneas, no negativas, para evitar conflictos interpersonales; 4) Otras veces, al utilizar mecanismos de segmentación obligatoria o técnicas de jerarquización, los sistemas de evaluación del desempeño terminan por generar problemas de “encasillamiento”, percepciones de arbitrariedad, rivalidades entre los empleados o “profecías autocumplidas”, lo cual daña su propia credibilidad. Y si a esas situaciones se le suman otras, tales como el percibir que los sistemas de evaluación del desempeño son imposiciones que muchas veces provienen del exterior de la propia organización (y no tanto una intención de los directivos por lograr una mejor gestión basada en el diálogo y confianza mutua por alcanzar mejores resultados), la homogeneización del propio instrumento de evaluación (aun a pesar de las diferencias de nivel, responsabilidad, pertenencia a un determinado estamento profesional entre los empleados), o bien la existencia de un vínculo entre el sistema de evaluación propiamente y las retribuciones variables del desempeño (que también traen aparejadas ciertas consecuencias, como se menciona arriba), entonces resulta de la mayor relevancia abordar el tema de la evaluación del rendimiento desde un mirador diferente, de entrada —agrega en su explicación el propio Longo (2005b: 83)— transitar de una visión que sólo se concentra en la medición técnica (a través de indicadores) a la “gestión” propiamente del rendimiento, esto significa colocar el énfasis en la mejora del rendimiento de las personas y en sus contribuciones individuales al desempeño organizacional.

²³ Existen, en esencia, tres tipos de orientaciones en los sistemas de evaluación del desempeño: 1) Los *sistemas de evaluación orientados a resultados*, donde la clave radica en lograr una conexión adecuada entre el desempeño del empleado y los resultados o estándares generales que busca la organización; 2) Los *sistemas de evaluación basados en el comportamiento*, que se concentran en identificar cierto tipo de conductas o comportamientos en los empleados, las cuales son concebidas como esenciales para el desempeño exitoso (por ejemplo, “oportunidad en completar un trabajo exigido”, “cortesía”, “esfuerzos por asistir o auxiliar a compañeros de trabajo), y 3) Los *sistemas basados en “rasgos”*, esto es, aquellos que se centran en ciertos rasgos o características personales que se presumen están asociadas con el desempeño exitoso (por ejemplo, iniciativa, honestidad, etc.). Para mayor abundamiento, ver: Murphy and Cleveland; 1995; Klingner and Nalbandian, 2003; Daley, 2003, 2005; Kellough, 2006).

Roberts, 2003); dichos estándares deben ser establecidos con anticipación y comunicados clara y oportunamente a los empleados y directivos que serán afectados por el sistema en su conjunto (Murphy and Cleveland; 1995).

Pero la tarea no termina ahí; será también de la mayor relevancia definir qué usos, o qué utilidad se otorgará a los resultados que se obtengan una vez practicada la evaluación del desempeño. Al respecto, habría que mencionar que en la literatura se reconoce, en esencia, dos principales usos de los resultados del desempeño: 1) como un *mecanismo de retroalimentación*, que busca mejorar el desempeño futuro de los individuos²⁴, o 2) como una *ayuda o base para una decisión*, lo cual tiene que ver con la posibilidad de que los resultados de la evaluación tengan un vínculo directo con la promoción, el aumento de salario, la formación o la desvinculación de las propias personas en las organizaciones (Murphy and Cleveland, 1995; Daley, 2005; Ash, 2005). Y ha sido esta segunda forma de visualizar el uso de los resultados del rendimiento de las personas la que nos ha colocado de frente de uno los temas más ampliamente analizados y debatidos en cuanto a instrumentos o esquemas de incentivación reconocidos en la literatura: el pago basado en el desempeño (PRP, por sus siglas en inglés), sobre el cual conviene hacer algunas precisiones básicas en tanto que en la institucionalización de la alta dirección pública profesional una cantidad relevante de gobiernos nacionales han recurrido a dicho esquema (OECD, 2003, 2005; Kuperus and Rode, 2008; Dahlström and Lapuente, 2010; Lafuente, *et al*, 2012; Selden 2012; Taylor, 2015).

El pago por desempeño es una herramienta que se inscribe en la línea de hacer que los directivos y empleados de una organización se hagan responsables de sus resultados²⁵

²⁴ En terminos generales, las personas en las organizaciones se sienten motivados por buscar retroalimentación sobre sus desempeños, pues reduce la incertidumbre y provee información relevante para los ejercicios de autoevaluación. Vale decir que la retroalimentación, sin embargo, no siempre es bienvenida o aceptada: el grado de su aceptabilidad está relacionada con la fuente de quien la emite, así como del sentido (positivo/negativo) del desempeño que se informe a través del propio ejercicio de retroalimentación (Murphy and Cleveland, 1995: 91).

²⁵ Al respecto, en un artículo ya distante en el tiempo, pero valioso en cuanto a la explicación que se ofrecía sobre lo que el pago por desempeño significaba, Perry (1991) decía que se trataba de “un mensaje de los políticos y del público en el sentido de que los gobernados tienen el control y que las cosas son como deberían ser. Al mismo tiempo, es una manera de que los administradores (servidores públicos) comuniquen que ellos son responsables ante actores externos (*external constituencies*) y que algo están haciendo ante las percepciones de que su desempeño está rezagado” (citado en Nigro & Kellough, 2002: 42).

mediante la definición de una compensación variable basada en el desempeño efectivamente observado. El pago por desempeño encuentra sus motivaciones y explicaciones conceptuales en la teoría de las expectativas (*expectancy theory*) y en la teoría del refuerzo (*reinforcement theory*). La primera se basa en la creencia de que los individuos ejecutan un esfuerzo si ellos tienen la expectativa de que dicho esfuerzo se traducirá en un resultado que ellos valoran positivamente; de este modo, los empleados trabajarán más duro si ellos valoran las recompensas monetarias, además de que creen que tales recompensas contribuyen a un esfuerzo creciente, sostenido, en su labor. La segunda plantea una relación directa entre una conducta deseada como propósito (por ejemplo, el desempeño) y sus consecuencias (en este caso, el pago); sugiere, por tanto, que el pago puede ser usado para generar como consecuencia ciertas conductas deseadas, tales como el alto desempeño que reforzará esas mismas conductas (Gabris, 1998; Kellough, 2006a). En lo que ve a la investigación empírica, algunos estudios se han concentrado en explorar la efectividad del pago por desempeño diferenciando entre los diversos niveles de la organización (Perry, Engbers & Yun Jun, 2009); también se ha medido la percepción respecto en qué nivel son más partidarios y, por tanto, apoyan su introducción, encontrándose que son los de mayor nivel, más que los de los bajos niveles en una organización, quienes más se inclinan por su diseño e implementación (Kellough and Nigro, 2002, 2006). De igual manera, la evidencia empírica ha destacado que la parte positiva o benéfica que ha tenido la introducción del pago por desempeño no es tanto la existencia de un esquema de pago propiamente dicho, sino más bien el desarrollo que ello ha propiciado en la mejora de los estándares de desempeño dentro de las organizaciones que han optado por su implementación (Perry, Engbers & Yun Jun, 2009).

Núcleo específico de conocimientos

En el modelo analítico de variables relevantes para la institucionalización de la ADP existen aquellas que, más de lado de la profesionalización (o de la “oferta”, como Longo —2006— también ha denominado) se preguntan por la aptitud o capacidad de un sistema político-administrativo para dotar al espacio institucional (aquel integrado por las cuatro variables analizadas hasta este punto) de profesionales de la dirección pública. La primera de este segundo grupo de variables es la que se refiere al “*núcleo específico de conocimientos*” que deben reunir los altos directivos públicos. En este

punto debemos partir del reconocimiento de que, en el marco del movimiento global de reforma de la gestión pública que hemos subrayado en el capítulo introductorio de este trabajo, la dirección pública profesional rompe con la visión tradicional continental europea, la que en la formación de directivos otorga al derecho público un rol preponderante (Longo, 2006) y donde se asumía que la atribución del poder jerárquico y la posesión de ciertos saberes técnicos eran suficientes para sortear los problemas (más de naturaleza interna, cerrada) de las organizaciones (Aguilar 2006; Longo 2012).

¿Cuál debería ser, entonces, el núcleo mínimo de conocimientos de un directivo público en el marco del espacio institucional que hemos referido, donde la autonomía gerencial, la responsabilización por el rendimiento y un sistema de incentivación ocupan un lugar central, pero también donde la efectividad de las organizaciones sólo se explica a partir de su inserción en un contexto más complejo, colaborativo y relacional de múltiples organizaciones, actores y niveles? La pregunta no es sencilla de responder; mucho menos si la naturaleza del espacio institucional referido, así como del propio contexto político-institucional, puede exigir de los directivos conocimientos y competencias diferentes. Hay, sin embargo, un “núcleo” básico, mínimo, que del directivo público habría que esperar, e incluso desarrollar. De entrada, es relevante trascender esa visión tradicional basada en el derecho público y transitar hacia una perspectiva de gestión pública (*Public Management*), donde en efecto se le pueda conferir al directivo un rol diferente en las organizaciones públicas, donde no sólo lo “operativo” sea parte de su labor, sino también —como lo hemos dicho, siguiendo a Moore (1995) y Hill & Lynn Jr (2009)— la dirección estratégica y la gestión política. En efecto, se trata de visualizar al directivo público en un contexto de actuación complejo, donde —en clave de *gobernanza*— tiene que interactuar, colaborar, relacionarse con múltiples actores y partes interesadas (*stakeholders*), y donde la innovación se ha vuelto fundamental (Aguilar, 2006; Osborne and Brown, 2005; Considine and Lewis, 2007; Borins, 2008; Longo, 2012)²⁶.

Visto así, el núcleo de conocimientos tiene que descansar en aportaciones y desarrollos que provienen de diversas disciplinas (no sólo del derecho), tales como la economía, la

²⁶ La innovación, se ha dicho y estudiado ampliamente (Borins, 2000a, 2000b, 2008; Osborne and Brown, 2005; Schneider, 2007; Longo 2012), encuentra en las actitudes burocráticas uno de sus principales obstáculos. Desde luego no sólo es la burocracia el único espacio de donde emanan los impedimentos o limitaciones para innovar, también lo es el contexto político y el ambiente más allá del propio sector público (Borins, 2000b). Sobra decir que la institucionalización de la alta dirección pública deberá enfrentar uno de sus desafíos más relevantes en esos obstáculos o en los límites a la innovación.

ciencia política, la sociología, las ciencias de la gestión (*management*), entre otras. Entre esos desarrollos estaría la necesaria incorporación a ese núcleo de la noción de “competencias”, tendencia creciente en el campo de la gestión contemporánea de los recursos humanos en las organizaciones del sector público (Longo, 2004). Entendidas como “las características subyacentes a una persona, causalmente relacionadas con una actuación de éxito en un puesto de trabajo”²⁷, las competencias (esto es, la determinación de cuáles y bajo qué modelo) se ha vuelto un tema central en los procesos de selección de personal, formación, evaluación, planificación de carreras, sucesión y desarrollo de personal. La literatura en torno a este tema es muy amplia, y en ella se pueden encontrar una multitud de modelos de competencias, aunque en muchos casos el resultado al que ha llegado el prolífico programa de investigación de Henry Mintzberg suele constituir la base para articulación de esos modelos (ver Tabla 3).

Tabla 3. Competencias para el trabajo directivo	
Competencias personales	Competencias interpersonales
1) Administrar a sí mismo, internamente (reflexión, pensamiento estratégico)	1) Liderar individuos (seleccionar, enseñar, servir de mentor/entrenar, inspirar, negociar)
2) Administrar a sí mismo, externamente (tiempo, información estrés, carrera profesional)	2) Liderar grupos (construcción de equipo, resolución de conflictos/mediación, procesos de facilitación, dirigir reuniones)
3) Programar el trabajo (segmentar, establecer prioridades, programar la agenda, decidir los “cuándo”)	3) Liderar la organización/unidad (organizar, fusionar, construir cultura, dirigir el cambio)
	4) Administrar (organizar, asignar recursos, delegar, autorizar, sistematizar, establecer metas, considerar el desempeño)
	5) Relacionar la organización/unidad (cultivar redes de contacto, representar, colaborar, promover/hacer cabildeo, etc.)
Competencias para la información	Competencias para la acción
1) Comunicación verbal (escuchar, entrevistar, hablar/presentar/resumir, escribir, etc.)	1) Diseñar (planificar, forjar, crear una visión)
2) Comunicación no verbal (ver-conocimiento visual; sentir-conocimiento visceral)	2) Movilizar (apagar fuegos, gestión de proyectos, negociar, intervenir en política, administrar los cambios)
3) Analizar (modelar, medir, evaluar)	

Fuente: Henry Mintzberg, (2005, 2010)

En cualquier caso, lo que no debe perderse de vista es la importancia que tiene el contexto en el cual se pretende su desarrollo e implementación. Un breve repaso de algunas experiencias nacionales de alta dirección en el sector público (Tabla 4) demuestra la variedad de modelos y de competencias propiamente relevantes para el trabajo directivo.

²⁷ La definición es de Richard Boyatzis (tomada de Longo, 2004: 43), quien dentro de su planteamiento conceptual sostiene que el peso del contexto es fundamental para definir qué modelo de competencias es el más adecuado.

Tabla 4. Competencias en Altos Directivos Públicos. Algunos ejemplos nacionales	
País	Competencias
Bélgica	<ol style="list-style-type: none"> 1. Conocimiento y experiencia multidisciplinaria 2. Comprensión del contexto; 3. Liderazgo 4. Planeación y coordinación 5. Capacidad para liderar cambios 6. Flexibilidad y respuesta rápida 7. Gestión de recursos humanos
Canadá	<ol style="list-style-type: none"> 1. Competencias Intelectuales: Capacidad cognitiva; creatividad 2. Capacidad para construir el futuro: Visión 3. Competencias de gestión: Gestión basada en la acción; Trabajo en equipo; Compañerismo/búsqueda de aliados (partnering) 4. Competencias en relaciones humanas: relaciones interpersonales; comunicación 5. Idoneidad personal: Resistencia al estrés (vitalidad); ética y valores
Finlandia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Innovación 2. Interacción basada en la confianza 3. Cooperación 4. Habilidades en la relaciones humanas
Corea	<ol style="list-style-type: none"> 1. Conocimiento experto 2. Liderazgo estratégico 3. Solución de problemas 4. Habilidades de gestión 5. Habilidades de comunicación y negociación
Holanda	<ol style="list-style-type: none"> 1. Liderazgo 2. Visión 3. Habilidades de comunicación 4. Iniciativa 5. Capacidad para analizar problemas, establecer objetivos y ofrecer soluciones; 6. Flexibilidad y respuesta rápida
Nueva Zelanda	<ol style="list-style-type: none"> 1. Competencias personales: compromiso con el logro (<i>achievement</i>); honestidad e integridad; capacidad intelectual 2. Competencias de gestión: Gestión de recursos; Gestión de conocimiento experto; habilidades de comunicación efectiva 3. Competencias de liderazgo: Comunicación; formulación y desarrollo de objetivos; gestión del contexto político y cultural de las organizaciones
Reino Unido	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dar propósito y dirección 2. Hacer un impacto personal 3. Pensar estratégicamente 4. Obtener lo mejor de las personas 5. Aprendizaje y mejora 6. Énfasis en el servicio
Irlanda	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gestión adecuada de personas 2. Resistencia y continuo autodesarrollo 3. Búsqueda de futuro 4. Buena comunicación 5. Valor del dinero (<i>Value for Money</i>) 6. Innovación y gestión del cambio 7. Logro de resultados 8. Trabajo en equipo 9. Valores compartidos de servicio público
Estados Unidos de América	<ol style="list-style-type: none"> 1. Liderazgo 2. Capacidad de producir resultados 3. Liderar cambios 4. Liderar personas 5. Influir y capacidad de comunicación 6. Habilidades de negociación

Fuente: OECD, 2003; Boyle, 2014.

Filtros de acceso

Aunque lugar común, no sobra reiterarlo: Las personas son el principal activo de una organización. Al respecto, Larry Bossidy y Ram Charan, con el apoyo de Charles Burke, escribieron hace unos años un libro con un título sugerente, *Execution: The Discipline of Getting Things Done*, para sostener que la disciplina de la ejecución está basada en tres componentes centrales: 1) Las conductas esenciales de liderazgo; 2) Una cultura organizacional que refuerce una disciplina de ejecución; y, 3) “La gente correcta en el lugar correcto”. Este último componente se refiere a que en cualquier organización se debe prestar gran atención a una actividad central: reclutar, contratar, promover y desarrollar a la gente adecuada. Los directivos tienen una alta responsabilidad en decidir cuánto personal tiene que ser empleado en su organización, así como definir qué tipo de conocimiento y habilidades se requiere en las personas a efecto de alcanzar las metas organizacionales, eso lo hemos ya dicho arriba cuando hemos hablado de la autonomía gerencial que se debe tener en las áreas de recursos humanos y financieros. Pero de igual manera, eso mismo aplica para los casos en los cuales es necesario reclutar a los propios directivos públicos. De modo que en lo que ve a la profesionalización de la ADP, se requiere la existencia de *filtros de acceso*, “no endogámicos, abiertos a la valoración de una pluralidad de conocimientos de origen, competencias profesionales y personales, y trayectorias de aprendizaje” —dice Longo (2006:79).

Este componente del modelo analítico aquí desarrollado es, por tanto, complementario: una vez que se tiene claridad sobre el núcleo de conocimientos y competencias deseado, entonces se da paso propiamente a los procesos de reclutamiento y selección de directivos públicos²⁸. Pero esos filtros deberán “garantizar los principios de *publicidad*, *competencia abierta*, *igualdad de trato* y *selección por mérito y capacidad*”. La cita es de Longo (2006: 79), pero las cursivas son mías, con el sólo propósito de subrayar los cuatro rasgos esenciales que debe tener un proceso de reclutamiento de directivos públicos: 1) *publicidad*, lo que significa hacer un importante esfuerzo de publicitación del proceso con el fin de allegarse del mayor número de candidatos o postulantes posible; 2) *competencia abierta*, que se refiere a evitar una visión endogámica, cerrada, de que sólo pueden participar en los procesos de reclutamiento quienes ya integren el

²⁸ Para efectos de definición de términos, en este trabajo se entenderá por “reclutamiento” el proceso de encontrar y atraer a personas calificadas (en nuestro caso, postulantes para cargos de ADP) que integrarán un *pool* de candidatos a una posición; mientras que la “selección” es el proceso de escoger a las mejores personas para las posiciones vacantes en concurso (Fredericksen, 1996).

sector público o alguna organización en lo particular, de modo que esté abierto a candidatos externos al propio sector público; 3) *igualdad de trato*, en tanto que se deben evitar cualquier favoritismo, sesgo o inclinación por algún candidato en detrimento de la igualdad de oportunidades de todos los participantes; y 4) *selección por mérito y capacidad*, en tanto que se pretende que los más idóneos, con base en un determinado perfil (núcleo) de conocimientos y competencias, resulten seleccionados para desempeñar los cargos directivos del sector público. La cultura político-administrativa de los países, particularmente en aquellos con escasa tradición de respeto del mérito como premisa esencial en la integración de los cuerpos directivos del gobierno, suele dificultar y convertirse en el principal obstáculo para efectuar un proceso de reclutamiento y selección que se precie de estar basado en ese principio (mérito) y en los otros tres (Matheson, 2001; Ruffing-Hilliard, 2001; Bissessar, 2006; Matheson, *et al*, 2007; Waissbluth, 2008; Grindle, 2010; Moon and Hwang, 2013; Evans *et al*, 2014; Podger and Chan, 2015; Berman, 2015).

En la práctica, puede haber varias opciones para concretar esos principios en un proceso de reclutamiento y selección, algunas de las cuales convocan al uso de múltiples técnicas y a la flexibilidad de contratación de empresas expertas en búsqueda de talento en el mercado para allegarse de mayor número de postulantes idóneos (Redman and Mathews, 1997; OECD, 2003; Lavigna and Hays, 2004; Llorens, 2011; Selden and Orenstein, 2011; Moon and Hwang, 2013; Berman 2015). El contexto de confianza (o desconfianza) en torno a la manera como se integran las élites directivas en el gobierno nacional de un país puede llevar a imaginar mecanismos o instancias que garanticen el cumplimiento de esos cuatro principios, en un ambiente de transparencia y rigor técnico.

Base asociativa

Este componente (o variable) del modelo analítico para la institucionalización de la ADP que aquí se ha seguido tiene que ver con la posibilidad de que los directivos públicos puedan integrarse, participar, en organizaciones de profesionales diversas, con el fin de alentar y preservar en forma conjunta ciertos estándares de calidad que reeditúan en la identidad de grupo; se estima que el hecho de que los directivos hayan superado los diversos “filtros de acceso” les coloca ante esa posibilidad (Longo, 2006).

Y esa construcción de identidad tiene en la prestación de un servicio público su principal cimiento transversal. Según Longo (2006), el servicio público es lo que confiere a los directivos públicos un sentido de vínculo e identidad entre sí, situación que los vuelve distintos a los directivos del sector privado. Podría aquí decirse que esta idea encuentra asidero conceptual en teorías de la psicología social, particularmente en la teoría sobre el rol de la identidad (*Role Identity Theory*) que sostiene que el papel o rol que los individuos desempeñan en redes sociales influye en la motivación orientada al servicio. El nivel de autonomía o auto-determinación que un individuo siente respecto de su rol en la sociedad —según es planteado por los exponentes de esos desarrollo teóricos— afecta directamente en el grado en que dicho individuo se siente motivado para contribuir a la sociedad (Ryan and Deci, 2000a, 2000b; así como Deci y Ryan, 2002); de este modo, podría pensarse en que las bases asociativas (y sus diversas formas, en red, de integración y participación) de directivos públicos contribuye a la generación de una identidad anclada en la tarea a la que se dedican: el servicio público²⁹. Longo (2006: 80) lo dice de la siguiente manera: “La orientación al servicio público juega un papel central para afirmar la autonomía profesional y se relaciona con

²⁹ En otro lugar (Arámbula, 2012a) he realizado una revisión de algunas de las premisas del programa de investigación conocido como *Public Service Motivation* que, bajo un artículo seminal de James L. Perry y Louis R. Wise (publicado en 1990), aborda el tema de las principales motivaciones que los individuos tienen para desear formar parte del servicio público; la publicación de aquel artículo ocurría luego de varios años en los que los estudiosos del servicio civil norteamericano habían explorado los impactos y consecuencias no deseadas de la introducción del “pago basado en el desempeño o el mérito” (*merit pay*) de los funcionarios del gobierno federal norteamericano. Se consideraba que había que investigar otro tipo de motivaciones (no solo las pecuniarias o monetarias) por las cuales los funcionarios se sentían atraídos, o deseaban permanecer, o ejercer con profesionalismo y honradez tareas en el servicio público. A raíz de ello, en un artículo posterior, Perry (1996) resumió que había cuatro motivaciones: 1) *Atracción hacia la hechura de las políticas públicas*, motivo racional asociado con la oportunidad de participar en la formulación de una política pública, al tiempo que busca reforzar en el individuo (hacia sí mismo) una imagen de importancia; 2) *Compromiso con el interés público*, representa el deseo de servir al interés público y se trata, por tanto, de algo esencialmente altruista; 3) *Compasión*, o lo que algunos han llamado “patriotismo de la benevolencia”, motivo central que fue definido como “el amor extendido de toda la gente dentro de sus fronteras políticas, e imperativo que esa gente debía proteger en toda la sociedad acerca del cumplimiento de todos sus derechos básicos” (Perry, 1996: 7); y 4) *Auto-Sacrificio*, motivación hace referencia a la voluntad de sustituir el “servicio hacia otros” en lugar de recibir recompensas tangibles personales. Vale decir que el amplio programa de investigación sobre “*Public Service Motivation*” desarrollado desde la década de los noventa del siglo pasado nació como una corriente intelectual de pensamiento alterna a visiones de la escuela *rational choice*. De ahí que, anclada en otras disciplinas distintas a la economía (entre ellas, la psicología social, la psicología del desarrollo, el comportamiento organizacional, la sociología, la ciencia política y la administración pública), busca colocar el acento en otro tipo de fuerzas motivacionales y valores que explican la atracción, permanencia y comportamiento de los individuos en el ejercicio de sus tareas como servidores públicos. No es aquí el lugar para abundar en los hallazgos y limitaciones que ha tenido ese programa de investigación, tan sólo he considerado conveniente intentar aportar algún argumento adicional acerca de por qué el dedicarse al servicio público puede contribuir a un sentido de identidad de altos directivos públicos; desde luego es un tema de investigación futura, que rebasa, evidentemente, los propósitos de este trabajo.

una dimensión ideológica centrada en los valores propios de lo público”. Se cree, en suma, que esa situación (amén del propio carácter emergente y contracultural de la ADP en ciertos países) favorece la asociación entre directivos públicos como grupo profesional, para la reafirmación de una identidad y la defensa de intereses comunes (Longo, 2006).

Sistema de valores profesionales

Vinculado hasta cierto punto con el componente anterior, este nuevo —el de un sistema de valores profesionales— lleva a preguntarse por el *ethos* propio de la alta dirección pública. Y aquí Longo (2004, 2006) sostiene que la “racionalidad económica”, entendida ésta como la creación del máximo valor público mediante la utilización eficiente de los recursos asignados³⁰, debe ser el eje de los valores profesionales en los que descansa la alta dirección pública profesional. El concepto de racionalidad económica, subraya Longo (2006: 81):

[...] no debe, por tanto, ser confundido con orientaciones economicistas, centradas en la mera reducción de costes, o con la aplicación de criterios de rentabilidad que ignoran las dimensiones menos susceptibles de medida cuantitativa o las externalidades positivas concurrentes en cada caso. Significa, por el contrario, un propósito maximizador del impacto, permanentemente consciente de manejar recursos escasos, que evalúa y hace transparentes de manera sostenida los costes de cada intervención y servicio, incluidos los de oportunidad, y se hace por ello responsable por el funcionamiento racional del sistema, en la parte que se ha sometido a su autoridad formal.

Se trata, en suma, de una extensión de lo que también arriba entendimos por “responsabilización del rendimiento” del directivo público: su inserción en un esquema profesional de alta dirección adquiere mayor sentido y cobra mayor conciencia de ese uso eficiente de recursos para alcanzar los mejores resultados; *value for money*, concepto popularizado en el Reino Unido en los ochentas y noventas del siglo pasado, equivaldría a ese *ethos* gerencial propuesto.

³⁰ La idea nos remite, tal como ya ha sido destacado arriba, a la noción de *valor público* y, aún más específicamente, a la literatura de “gestión de valor público” que el trabajo seminal de Mark Moore (*Creating Public Value*) dio origen en 1995. De aquella fecha al momento actual se ha profundizado en una agenda de investigación muy amplia, con hallazgos mixtos, en torno a la operacionalización y medición del valor público, así como a su relación con el movimiento de gestión pública y la emergencia de los modelos conceptuales asociados al concepto de gobernanza (Cole & Parston, 2006; Stoker, 2006;; O’Flynn, 2007; Alford & Hyghes, 2008; Talbot, 2008; Meynhardt & Metelmann, 2009).

Factores de incidencia

Finalmente, habría que destacar que con base en el *Marco de análisis del desarrollo institucional de la Dirección Pública Profesional* que aquí se sigue (Figura 1), el alcance, forma y profundidad que adquieran los ocho componentes desarrollados en las secciones que han antecedido al actual apartado dependerá en buena medida de lo que Longo (2006) ha llamado factores de incidencia, a saber:

- 1) *El marco jurídico*. Está claro que la institucionalización de la ADP requiere de un ajuste o creación del marco jurídico específico que le pueda dar sentido y vigor; tal situación se vuelve aún más relevante en culturas donde el derecho es la fuente central de certidumbre. Prácticamente todos los componentes arriba analizados (particularmente aquellos que le darían forma al espacio institucional de la ADP —ámbito funcional, esfera discrecional, sistema de responsabilización, y el sistema de incentivación—) requieren la fuerza que sólo una ley les puede dotar. Eventualmente, la definición legal de ese espacio institucional de la ADP podría llevar a la emisión de estatutos propios para su creación (por ejemplo, la *Civil Service Reform Act* en Estados Unidos para el nacimiento de su *Senior Executive Service*).
- 2) *El diseño organizativo*. En este caso, se asume que las formas de estructuración y de organización de un sistema de alta dirección pública tienen que encajar con el diseño organizativo de las agencias u organizaciones que serán consideradas dentro del ámbito funcional de cargos directivos, así como con esquemas de relación efectivas entre quien será la principal instancia de gestión del Sistema y las citadas agencias u organizaciones. El tema nos lleva a preguntarnos por el grado de (des)centralización que algunos de los procedimientos para el arraigo y desarrollo de la ADP deben tener, esto es, si, por ejemplo, el reclutamiento debe ser administrado y controlado de manera centralizada, o si bien la evaluación del desempeño debe llevarse a cabo con un importante grado de descentralización en su operación.
- 3) *La oferta de la formación directiva*. Este factor se relaciona con aquellas variables del modelo institucionalización de ADP más inclinadas hacia el lado de la profesionalización, como son el “núcleo básico de conocimientos y

competencias”, la “base asociativa” y el “sistema de valores profesionales”, principalmente. A decir de Longo (2006:85), la “la existencia de centros, cursos y programas especializados de capacitación en gerencia pública puede ser vista al mismo tiempo como un síntoma de la expansión de la DPP y un factor de desarrollo de ésta”. Los procesos formativos y de extensión de la oferta de capacitación en gestión pública tiene incidencia en la construcción y difusión de determinados valores profesionales para el ejercicio de una alta dirección pública profesional.

- 4) *La política de gestión de recursos humanos.* En tanto que a fin de cuentas un sistema de alta dirección pública viene a representar un segmento o “parcela” específica dentro de la gestión de recursos humanos de un gobierno, el primero no puede verse dissociado de la segunda, sino todo lo contrario: mutuamente deben reforzarse y ser consistentes entre sí, lo cual significa que debe haber una alineación entre los procedimientos que están detrás de la ADP y aquellas políticas específicas de recursos humanos que se siguen en las agencias u organizaciones públicas que forman parte del ámbito funcional de la alta dirección profesional. Un par de ejemplos servirían para ilustrar esa necesaria armonía que debe existir entre ambos. De nada serviría definir con precisión los términos del “núcleo básico de conocimientos y competencias” deseadas en un directivo público, si en la organización en la que existe espacio para el correspondiente ámbito funcional propio de la ADP no existiese un compromiso serio por la realización de procesos de reclutamiento y selección basados en las premisas de máxima publicidad, igualdad de trato, competencia abierta y mérito. O, por otra parte, también a manera de ejemplo, sería inútil imaginar un esquema de responsabilización del rendimiento para los directivos donde se reúna un conjunto de indicadores individuales bien estructurado y balanceado, si éste no tiene correspondencia con los objetivos estratégicos que en materia de evaluación del desempeño han sido previstos por las organizaciones o agencias donde se pretende desarrollar la ADP. De igual manera, el diseño de un “sistema de incentivación” adecuado necesariamente obliga a revisar políticas y prácticas existentes en materia de compensación y promoción dentro de la organización donde habrá un ámbito funcional para la ADP. Resulta claro, entonces, que es

conveniente buscar una consistencia adecuada entre lo que persigue un sistema de ADP y las políticas de gestión de recursos humanos.

- 5) *La cultura político-administrativa*. Finalmente, la cultura constituye uno de los factores más influyentes en el desarrollo y profundidad que alcancen prácticamente todas las variables de institucionalización de la ADP que aquí se ha seguido. Si por cultura puede ser entendido “el conjunto de valores, normas, creencias-guía, y entendimientos que son compartidos por los miembros de una organización y que son transmitidos a los nuevos miembros” (Daft, 2007: 361), entonces se podría concluir con cierta lógica que el destino que tenga un sistema de ADP en los términos que aquí ha sido concebido dependerá de ese conjunto de valores, normas y creencias que forman parte de la cultura en las organizaciones del sector público. La cultura provee (a quienes integran una organización) de un sentido de identidad organizacional y les genera un compromiso hacia cierto tipo de creencias y valores que serán duraderos en el tiempo, y que también terminan influyendo en la adopción de cambios dentro de la propia organización (Hatch, 1993; Muldrow, Buckley & Schay, 2002; Destler, 2014; Fernandez and Rainey, 2006). Ya hemos visto que un sistema de ADP implica cambios profundos, que muchas de las veces son contraculturales, es decir son contrarios a esas creencias y valores existentes en una determinada organización pública o al sector público en general.

2.3 Propositiones básicas de exploración

Las preguntas de investigación que guían este estudio han sido expuestas en el capítulo introductorio. En su formulación subyace un interés básico de exploración (a través de un estudio cualitativo): Se trata de abordar un dilema que debe ser atendido y gestionado en las etapas de diseño e implementación de un sistema de profesionalización de directivos en el sector público: el balance entre “mérito” y “confianza política”. Para ello, y tomando en consideración el modelo analítico básico para el diseño e implementación de este tipo de sistemas de profesionalización que hemos presentado y desarrollado en la sección anterior, consideramos que estamos en posibilidades de formular tres proposiciones básicas, que a manera de hipótesis de

trabajo pretenden ser falseadas (o, en todo caso, confirmadas) con esta investigación. Las proposiciones son:

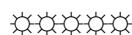
1. El SADP de Chile constituye una reforma institucional, cuya viabilidad se explica en gran medida por el contexto político que favoreció su nacimiento, y que a más de doce años de su implementación no sólo ha perseguido fines de legitimación —especialmente de la clase política dirigente que la promovió— sino también se ha convertido en un instrumento de cambio para el fortalecimiento de la gestión pública chilena, mediante la institucionalización y gradual crecimiento de un *espacio institucional* que busca impulsar el desarrollo y liderazgo de altos directivos públicos.
2. No obstante, la fórmula de gestión del empleo del directivo público —que en términos de diseño se hizo descansar, por un lado, en mecanismos de *reclutamiento* basado en el mérito y, por el otro, en un esquema de *desvinculación* basado exclusivamente en la noción de “confianza política”— ha contribuido a la *politización* del Sistema de Alta Dirección Pública de Chile y, con ello, ha impactado en el grado de desarrollo que al día de hoy presentan las diversas variables que conceptualmente forman parte del *espacio institucional* al que hacemos referencia en la proposición anterior. Y,
3. En particular, una de esas variables afectadas ha resultado ser la relativa al “sistema de responsabilización”. Al respecto, sostenemos que el grado de desarrollo de los Convenios de Desempeño Institucional (herramienta que se inscribe dentro de la variable “sistema de responsabilización” dentro del modelo analítico que aquí se utiliza), así como la utilidad que se ofrece a la información de rendimiento que ese instrumento arroja, aún no terminan por contribuir a la consolidación del Sistema de Alta Dirección Pública; y ello se debe, en cierta medida, a la preponderancia que la fórmula de gestión de empleo ha tenido en estos años de implementación del Sistema. La *responsiveness* no sólo tiene que ser entendida como capacidad de reacción o adecuación a las políticas o programas de gobierno impulsadas por los “designados políticos”, sino también como una forma de responsabilización del rendimiento de los altos directivos públicos; esta segunda parte de la interpretación no habría sido una prioridad entre la fecha de institucionalización del Sistema y la fecha actual.

PARTE II.

UN ESTUDIO DE CASO:

EL SISTEMA DE ALTA DIRECCIÓN

PÚBLICA DE CHILE



—A usted se le reconoce que tiene mucho don de mando, ¿Qué *feedback* recibe de su estilo?

— Hay dos cosas que son importantes(para liderar). Una es la capacidad de absorción y de lectura, me parece muy importante. Y lo segundo es que, a partir de esa capacidad de absorción y de lectura, y de escuchar, viene la toma de decisiones. Porque, en el fondo, ¡gobernar es decidir! Todos los días se toman decisiones, y desde las cosas más nimias hasta las más importantes. Y entonces usted debe ver cuánto va a delegar y cuánto va a decidir usted...Ahora, un Presidente que se involucra debe saber cómo hacerlo sin impedir el desarrollo de la actividades de los otros.

Ricardo Lagos
Presidente de Chile (2000-2006)

[Respuesta de él, en entrevista hecha por Paula Escobar. En: Escobar P. (2014), *Yo, Presidente/A. Lecciones de Liderazgo de cinco gobernantes*, Santiago: Catalonia, p. 86]

Capítulo 3. El contexto de la institucionalización de la Alta Dirección Pública en Chile

3.1 Estado y Gobierno en Chile: Elementos mínimos para entender su institucionalidad

Comparado con otros países de la región, Chile cuenta con rasgos institucionales más sólidos, particularmente en lo que tiene que ver con el largo caminar de sus procesos electorales y de un Estado relativamente fuerte. Y mucho de ello tiene que ver con su propia historia: desde el siglo XIX, el establecimiento de una autoridad nacional centralizada contribuyó a evitar la desunión y anarquía de las regiones de un territorio que en aquel momento era pequeño, con una población mestiza y criolla que, sin embargo, se concentraba principalmente en el Valle Central (Teichman, 2011; Frías Valenzuela, 2013; Delamaza, 2014; Sagredo, 2014). Evidentemente este no es el lugar para abundar en esa construcción histórica del Estado Chileno. Tan sólo quiero destacar en esta parte de mi estudio algunos datos sobre la institucionalidad y los rasgos político-administrativos de la nación chilena al día de hoy. No omito mencionar, por otra parte, que para poder entender en su justa dimensión tanto el tamaño de la decisión, como el diseño e implementación del SADP en ese país, es relevante conocer el contexto institucional y político en el cual ha ocurrido ese proceso. De ello, en el capítulo introductorio de este trabajo adelanté algunas ideas básicas, por lo que en esta sección pretendo complementar aquellas con algunos otros datos relevantes.

De esa base histórica referida arriba, en la actual Constitución Política —máximo ordenamiento jurídico del pueblo chileno— se prevé que el Estado de Chile es unitario y que su administración tendrá que ser funcional y territorialmente descentralizada. A partir de ello, los órganos del Estado promueven el fortalecimiento de la regionalización del país, para un “desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional” (artículo 3). También se trata de una República Democrática (artículo 4), y los poderes del Estado son el Legislativo (Congreso Nacional, integrado por un Senado y una Cámara de Diputados), el Judicial (compuesto por Tribunales de Justicia —ordinarios y especiales—) y el Ejecutivo, cuyo gobierno y administración corresponden al Presidente de la República, quien es el Jefe del Estado.

Desde 2006, los presidentes de la República se eligen cada cuatro años³¹, y al llegar al poder asumen la potestad de gobierno y administración, mientras que el resto de los organismos se convierten en sus colaboradores para cumplir dicha función. Entre esos “colaboradores directos e inmediatos en el gobierno y la administración” están los ministros de Estado (artículo 33 de la Constitución), quienes pueden ser nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República. En la actualidad existen 23 ministerios (Tabla 5), que se encargan de sectores funcionales de la actividad administrativa diferentes, para lo cual pueden contar con una o más subsecretarías.

Por su parte, en la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (artículo 23) se prevé que algunos ministerios puedan llevar a cabo sus funciones mediante un esquema de desconcentración territorial, con lo cual en ese nivel existen las secretarías regionales ministeriales (SEREMI, por sus siglas).

En la actualidad el país está dividido en 15 regiones (ver Figura 3), donde al frente de las mismas existe un *intendente*, funcionario de confianza exclusiva del Presidente de la República. A través del Ministerio del Interior, el Presidente emite orientaciones e instrucciones de gobierno interior que deben ser llevadas a cabo en las intendencias regionales. La tranquilidad, el orden público y el resguardo de las personas y bienes son algunos de los objetivos centrales que se buscan en el ámbito regional de las intendencias. Más abajo, existen las *gobernaciones* (una por cada provincia) con un *gobernador* como cabeza en las mismas. Ahí, su principal función será vigilar a los servicios públicos de la provincia, con base en las instrucciones que emitan los intendentes respectivos.

³¹ El artículo 25 de la Constitución Política de Chile establece que “El Presidente de la República durará en el ejercicio de sus funciones por el término de cuatro años y no podrá ser reelegido para el período siguiente”. Este dato no es menor, pues, como veremos en este estudio, también ha tenido un impacto en el desarrollo del Sistema de Alta Dirección Pública de Chile: cada cuatro años, el poder ejecutivo puede cambiar de gobierno, con las consecuencias que esto tiene en la integración de la capa más alta de la administración pública, donde por cierto se encuentran las posiciones de exclusiva confianza que forman parte del Sistema.

Tabla 5. Ministerios de Estado en Chile, 2015	
	<i>Nombre del Ministerio</i>
1	Ministerio de Interior y Seguridad Pública
2	Ministerio de Relaciones Exteriores
3	Ministerio de Defensa Nacional
4	Ministerio de Hacienda
5	Ministerio Secretaría General de la Presidencia
6	Ministerio Secretaría General de Gobierno
7	Ministerio de Economía, Fomento y Turismo
8	Ministerio de Desarrollo Social
9	Ministerio de Educación
10	Ministerio de Justicia
11	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
12	Ministerio de Obras Públicas
13	Ministerio de Salud
14	Ministerio de Vivienda y Urbanismo
15	Ministerio de Agricultura
16	Ministerio de Minería
17	Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones
18	Ministerio de Bienes Nacionales
19	Ministerio de Energía
20	Ministerio del Medio Ambiente
21	Ministerio del Deporte
22	Servicio Nacional de la Mujer
23	Consejo Nacional de la Cultura y las Artes

Fuente: Sitio oficial del Gobierno de Chile: <http://www.gob.cl/ministros/>

Finalmente, en la propia Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (artículos 28 y 29) se establece la existencia de los llamados *servicios públicos*, que son “órganos administrativos encargados de satisfacer necesidades colectivas, de manera regular y continua”. Sus titulares (jefes de servicios o directores, como suele llamárseles) dependen de la supervisión del Presidente de la República, a través de los respectivos ministerios donde se encuentren ubicados organizacionalmente. Los servicios podrán ser “centralizados”, si actúan bajo la personalidad jurídica y con los bienes y recursos del fisco, o “descentralizados, si cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Los servicios públicos, a su vez, pueden estar desconcentrados en forma “territorial”, lo cual implica la posibilidad de crear direcciones regionales, cuyo titular depende del

Director Nacional del respectivo servicio; o bien en forma “funcional”, que significa radicar por ley atribuciones en determinados órganos del servicio de que se trate. Generalmente, en los servicios pueden observarse los siguientes niveles jerárquicos: Director Nacional, Director Regional, Departamento, Subdepartamento, Sección y Oficina (DNSC, 2014).

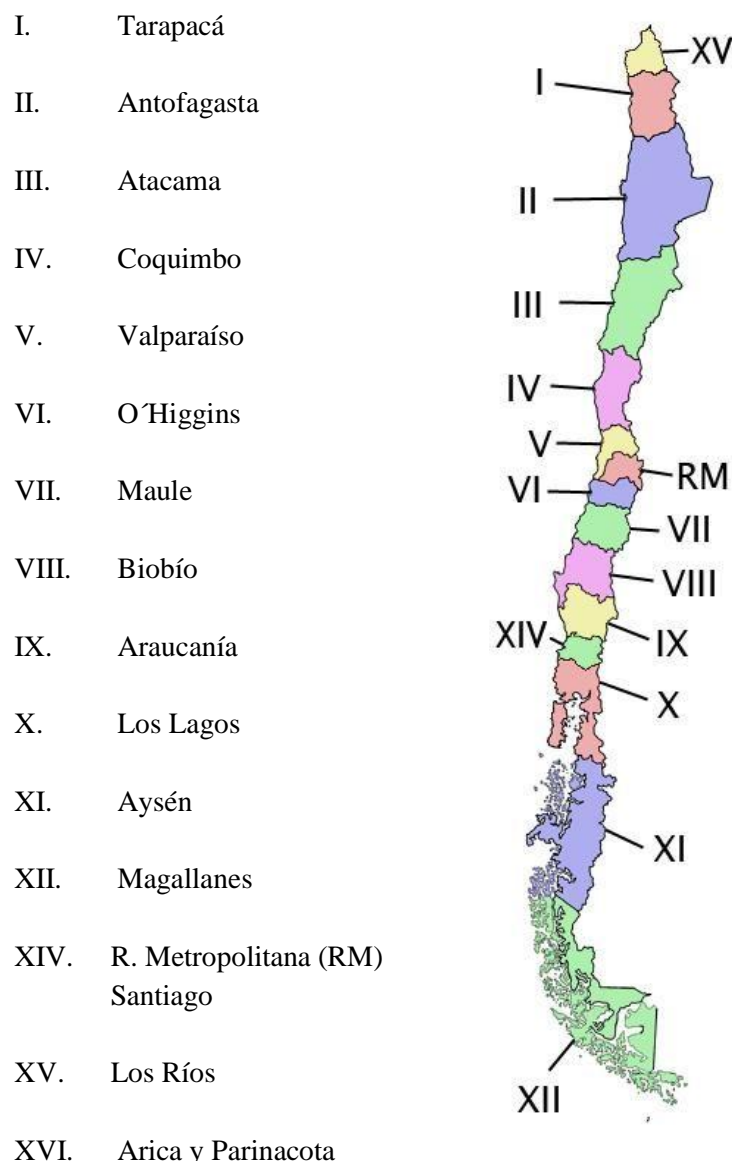


Figura 3. Mapa de la división político-administrativa de Chile, sus regiones

3.2 Las personas en el sector público chileno

El tema de las personas en el sector público (esto es, el del empleo público en las burocracias) de las naciones de Latinoamérica ha ocupado gran atención de gobiernos, académicos y organismos internacionales en las últimas dos décadas. (Klingner, 2001; Echebarría, 2006; Echebarría y Cortázar, 2007; Grindle, 2010; Cortázar, Lafuente & Sanginés, 2014). Entre esos estudios destaca el esfuerzo que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha venido haciendo, desde principios de la década pasada, para diagnosticar la situación y conocer el grado de desarrollo de los servicios civiles en la región.

Bajo la premisa de que la profesionalización de los servicios civiles contribuye en el logro de un mejor desempeño en indicadores económicos y de calidad de la gestión pública (Cortázar, Lafuente & Sanginés, 2014), este organismo internacional nos ha permitido conocer la evolución que 16 países han mostrado en ocho subsistemas que, desde un plano conceptual, debe reunir un sistema estratégico de recursos humanos: Planificación, Organización del Trabajo, Gestión Empleo, Gestión del Rendimiento, Gestión de la Compensación, Gestión del Desarrollo, Gestión Relaciones Humanas y Sociales; y Función de RRHH³². Estos sistemas, en principio, tendrían que estar interconectados entre sí y reunir coherencia con la estrategia de las organizaciones. Y si, además, dentro de ese plano conceptual también es posible identificar ciertos índices de desarrollo de los servicios civiles, los cuales son descritos en la Tabla 6, entonces el valor de esa investigación llevada a cabo por el BID radica en que ofrece una radiografía sobre la situación imperante en el servicio civil de América Latina, al tiempo

³² En otro lugar, Longo (2004) había ya definido lo que debía entenderse por cada uno de esos subsistemas, los cuales sólo podrían tener sentido si derivaban previamente de la existencia de una estrategia de recursos humanos. Ésta —dice Longo (2004: 113)— es un “conjunto de prioridades o finalidades básicas que orientan las políticas y prácticas de Gestión de Recursos Humanos (GRH), para ponerlas al servicio de la estrategia organizativa”. Desde ese punto de vista, tendríamos que entender que la *Planificación de Recursos Humanos* permite anticipar la definición de políticas coherentes en todos los restantes subsistemas; la *Organización del Trabajo* prefigura y concreta los contenidos de las tareas y las características de las personas llamadas a desempeñarlas; la *Gestión del Empleo* se refiere a los flujos de entrada, movimiento y salida de las personas; la *Gestión del Rendimiento*, por su parte, se relaciona con la planificación, motivación y evaluación de la contribución de esa personas; la *Gestión de la Compensación* nos llevaría a explorar y determinar qué tipo y grado de retribución deberían tener dicha contribución; la *Gestión del Desarrollo* colocaría el énfasis en en el crecimiento individual y colectivo; la *Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales* integra la dimensión colectiva de la GRH; y, finalmente, la *Organización de la Función de Recursos Humanos*, que se refiere a las características de institucionalidad y autoridad del sistema de GRH en general.

que presenta una agenda, con estrategias y tareas que podrían redituarse en su mejora. De ello, volveríamos más adelante en este estudio. En este punto de la investigación queremos reiterar el esfuerzo que en materia de profesionalización se ha desplegado en la región latinoamericana.

Tabla 6. Índices de calidad del sistema de función pública o servicio civil, BID	
Índice	Descripción
Mérito ³³	Evalúa el grado en que el sistema de servicio civil incorpora y prácticas garantías de uso de criterios de profesionalismo en sus diferentes políticas y prácticas, que las protegen de la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas.
Capacidad Funcional	Evalúa la capacidad del sistema de servicio civil para influir eficazmente en el comportamiento de los empleados públicos, induciendo al desarrollo de conductas laborales adecuadas a las prioridades organizativas y orientadas a la mejora de los servicios públicos. Abarca tres aspectos: i) competencia , o capacidad del sistema de servicio civil para asegurar el aprovisionamiento, desarrollo y estímulo de las competencias clave que el sistema público necesita, ii) eficacia incentivadora , o grado en el que las prácticas de GRH promueven el desempeño efectivo, el aprendizaje y la calidad del servicio, y iii) flexibilidad , o grado en el que dichas prácticas incorporan pautas que facilitan la adaptación a los cambios de contexto.
Consistencia Estructural	Evalúa la solidez e integración sistémica del servicio civil, prestando atención al grado de: i) coherencia estratégica , o vinculación de las políticas y prácticas de GRH a las prioridades gubernamentales, ii) consistencia directiva , o grado de desarrollo de la función directiva y su relación con la estructura central, iii) consistencia de procesos , o grado de interrelación y articulación entre los subsistemas que constituyen la GRH.
Capacidad Integradora	Evalúa la eficacia con que el sistema de servicio civil logra armonizar las expectativas e intereses de los diferentes actores (dirección, empleados y otros grupos de interés), incrementando el sentimiento de pertenencia y reduciendo la conflictividad.
Eficiencia	Evalúa el grado de optimización de la inversión en recursos humanos que presenta el sistema de función pública, así como su congruencia con las magnitudes de la política fiscal y con la situación de los mercados de referencia.

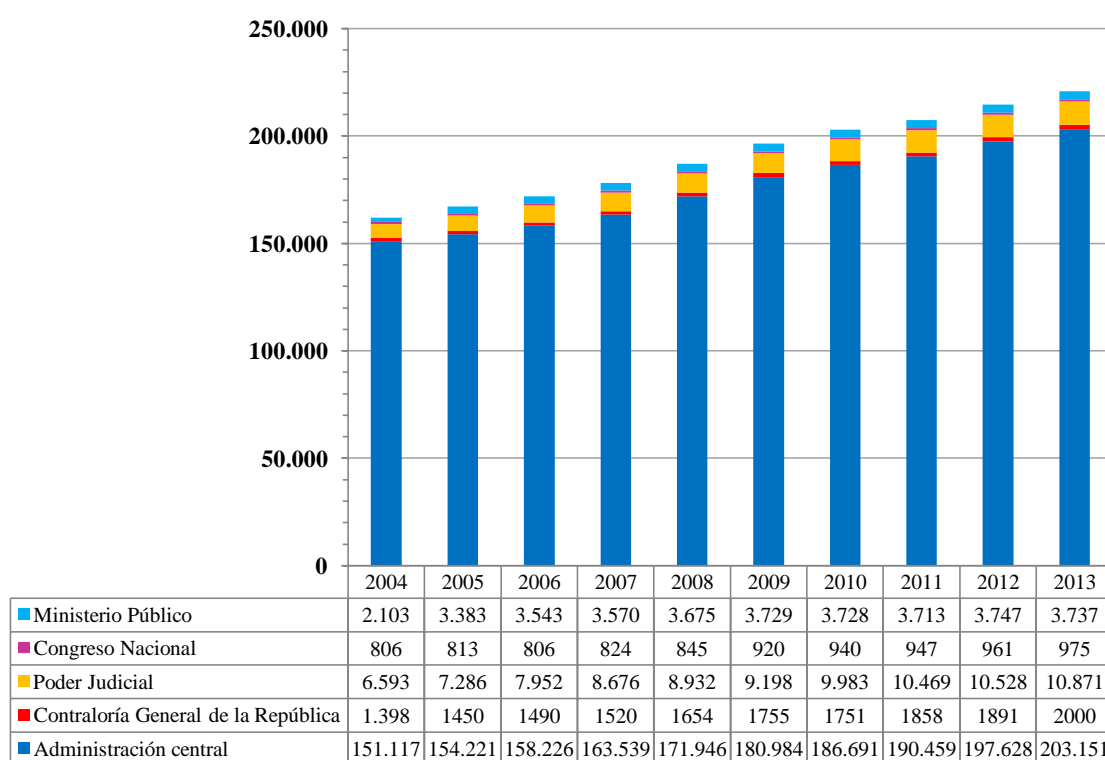
Fuente: Cortázar, Lafuente & Sanginés (2014: 148)

El caso de Chile, como nos hemos propuesto aquí explicar, constituye una experiencia relevante de modernización del sector público y, más específicamente, de profesionalización de su servicio civil y de la institucionalización de un sistema de alta dirección pública (Garretón and Cáceres, 2003; Marshall y Waissbluth, 2007; Longo y Ramió, 2008; Cortázar, Lafuente y Sanginés, 2014). Antes de abordar ese punto, es conveniente ofrecer algunos datos estadísticos relevantes, los cuales nos permitirán contextualizar no sólo el marco en el que tuvo lugar la decisión de impulsar e

³³ En este punto del estudio podemos afirmar que la definición arriba mencionada sobre el índice “Mérito” es útil para terminar de comprender conceptualmente lo que en el capítulo introductorio quisimos expresar en torno al dilema (búsqueda de equilibrio adecuado) que enfrenta el diseño e implementación de un SADP: mérito y politización. El propio BID (Cortázar, Lafuente y Sanginés, 2014) precisó, aún más, la existencia de tres *puntos críticos* que nos sirven para apreciar hacia dónde se puede cargar más el equilibrio subyacente en ese dilema entre mérito y politización, saber: 1) Reclutamiento abierto y basado en el mérito; 2) Procedimientos y mecanismos para evitar la arbitrariedad; y, 3) Inexistencia de despidos por razones políticas.

implementar un SADP, sino también ubicar su desarrollo (en sus doce años de vida) dentro de la dimensión mayor del empleo público en todas las instituciones chilenas (no sólo aquellas forman parte del gobierno central). Así, primero habría que decir que en una población total que en 2005 rebasaba apenas los 16 millones de personas y que para 2015 la estimación ya se instalaba en poco más de 18 millones de chilenos³⁴, el tamaño de personal en el sector público ha evolucionado en forma creciente desde 2002 a la fecha, hasta llegar (en 2013) a rebasar los 220 mil servidores públicos³⁵ (ver Gráfica 3).

Gráfica 3. Personal civil del gobierno central , según dependencia (2004-2013)



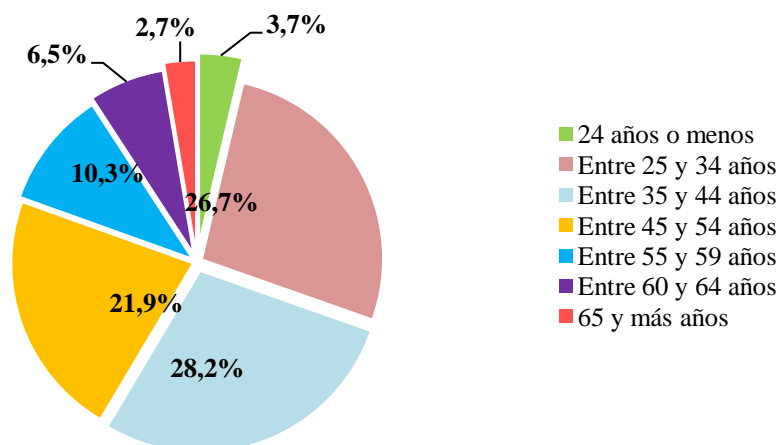
Fuente: Elaboración propia, con base en DIPRES, (2014).

³⁴ Las cifras de población fueron tomadas del Instituto Nacional de Estadísticas (<http://www.ine.cl>), en la sección de productos estadísticos correspondiente a “Demográficas y vitales”; acceso: julio 15, 2015.

³⁵ En la cifra se incluye a los integrantes del Poder Legislativo (Congreso), del Judicial y del Ejecutivo. Vale agregar que, en el caso de este último, la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado define —en su artículo primero— que “la administración del Estado estará constituida por los ministerios, las intendencias, las gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad, los gobiernos regionales, las municipalidades y las empresas públicas creadas por ley”. En la tabla de arriba, como se puede observar se hace una diferenciación, además del que corresponde al Congreso y al Poder Judicial, del personal que labora en los Ministerios Públicos, en la Contraloría General de la República y en la Administración Central.

Si esa cantidad de personal público lo distribuyéramos por rangos de edades, encontraríamos que las personas con una edad entre 35 y 44 años representan el rango proporcionalmente mayoritario (28.2); seguido por aquellos que se encuentran entre 25 y 34 años (26.7%); tal información es visible en la gráfica 4.

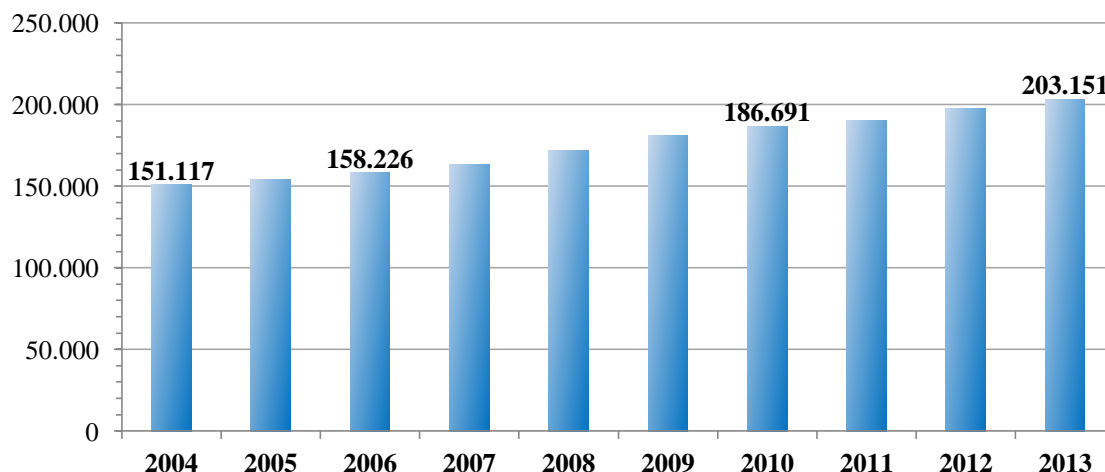
Gráfica 4. Personal civil del gobierno central, según rango de edad en porcentajes (2013)



Fuente: Elaboración propia, con base en DIPRES, (2014).

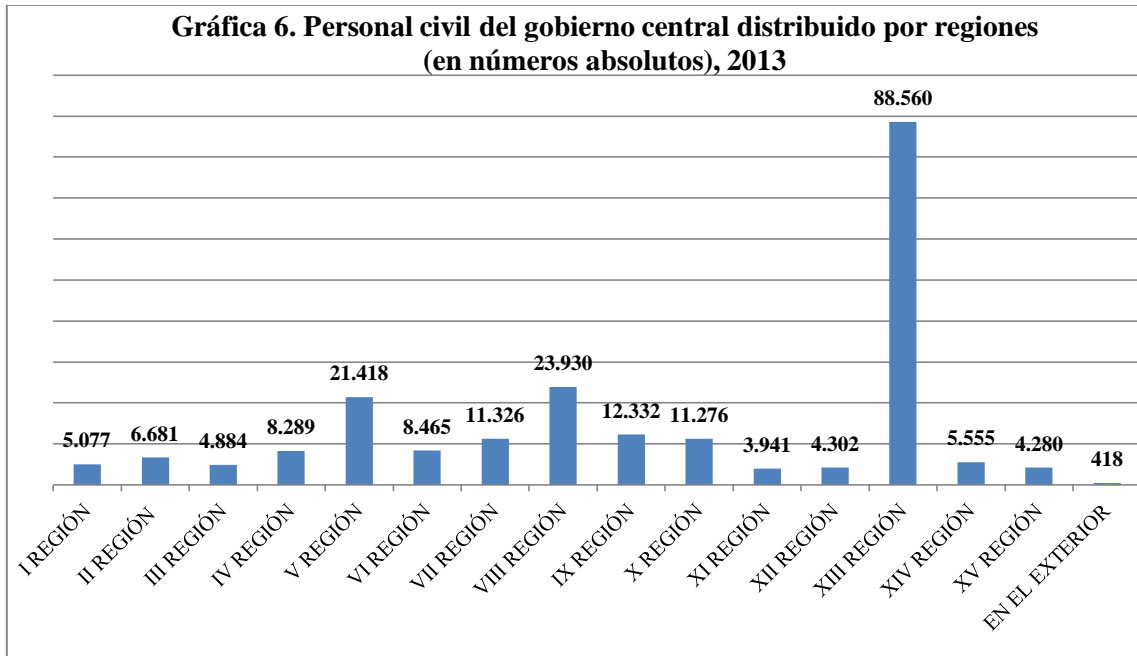
La “administración central” es, por la misma naturaleza de la amplitud de la función que lleva a cabo en un país unitario, dividido en quince regiones (tal como fue explicado en la sección anterior), es donde se concentra proporcionalmente (92%) el mayor número de servidores públicos: más de 203 mil, según se observa en la gráfica 5.

Gráfica 5. Personal civil de la Administración Central, 2004-2013

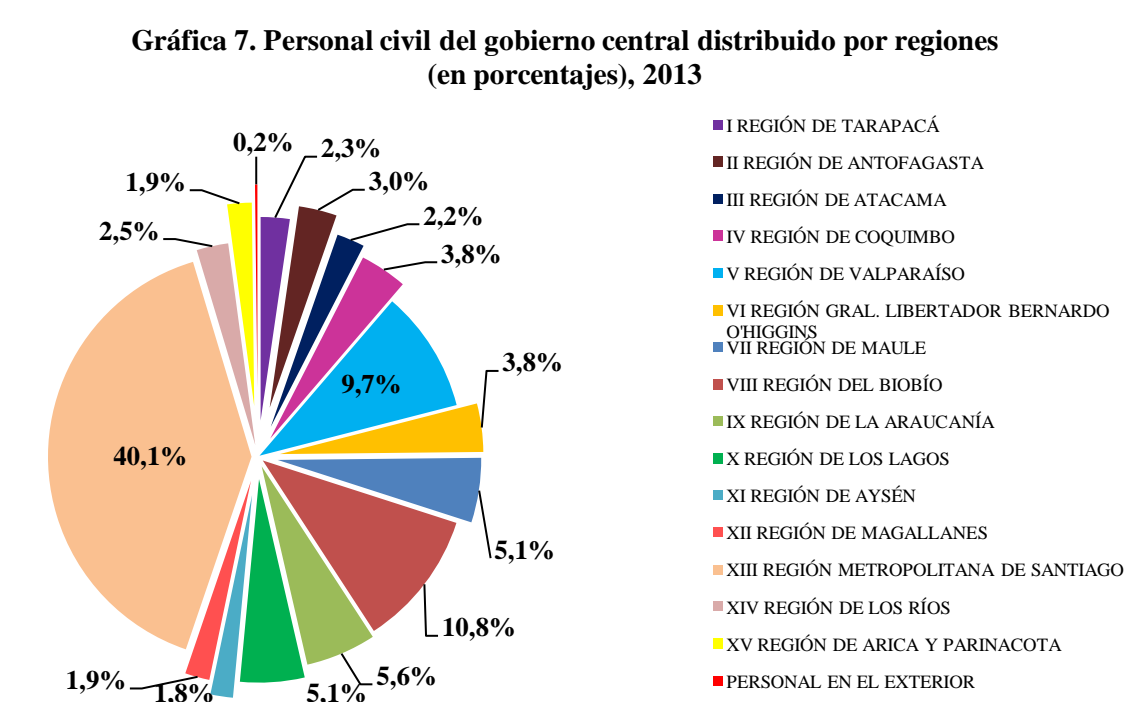


Fuente: Elaboración propia, con base en DIPRES, (2014).

Por otra parte, como se observa en los siguientes dos gráficas (6 y 7), la mayoría del personal público (40.1%) desempeña sus labores en la región metropolitana de Santiago.



Fuente: Elaboración propia, con base en DIPRES, (2014).



Fuente: Elaboración propia, con base en DIPRES, (2014).

Finalmente, habría que decir que, por la calidad jurídica de la relación laboral mediante la cual el personal se vincula con el organismo contratante, el marco jurídico chileno admite las siguientes posibilidades: 1) cargos de *planta*; 2) empleo a *contrata*; y 3) *honorarios* asimilados a grado o como *jornal permanente*. La Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda, que entre una de sus funciones está la de racionalización y sustentabilidad financiera del empleo público, ha establecido las siguientes definiciones para estas tres calidades jurídicas:

- 1) *Personal de planta*: Personal designado para desempeñar alguno de los cargos permanentes asignados por ley a cada institución. El personal de planta puede tener la calidad de titular, suplente o subrogante, desempeñándose en funciones directivas, profesionales, fiscalizadoras, técnicas, administrativas o auxiliares. Al personal titular de planta, por acceder a la carrera funcionaria, se le garantiza la estabilidad en el empleo³⁶.
- 2) *Personal a contrata*: Personas que desempeñan labores permanentes de la institución mediante su adscripción a cargos de carácter transitorio, sin acceso a la carrera funcionaria e incluidas en la dotación de una institución. Duran en su cargo, como máximo, hasta el 31 de diciembre de cada año, fecha en la cual los servidores expiran en funciones por el solo ministerio de la ley, salvo que hubiere sido propuesta la prórroga con al menos treinta días de anticipación, pudiendo renovarse indefinidamente. Las funciones sobre las cuales se puede desempeñar este tipo de cargos son profesionales, fiscalizadoras, técnicas, administrativas y auxiliares.
- 3) *Otro personal*: Aquel personal contratado para desempeñar labores no habituales de la institución, o cometidos específicos al interior de la misma, e incluidos en la dotación efectiva de ella. No se consideran empleados públicos y su actuación se rige por las cláusulas contenidas en el contrato que formaliza la realización de esas labores. Este tipo de contrato podría utilizarse para el desempeño de funciones profesionales, técnicas o para contratar expertos de alta especialización. En esta categoría se consideran tipos de contrato como los honorarios asimilados a grado y los jornales que realizan labores permanentes (DIRES, 2014:11-12).

³⁶ Tal calidad jurídica se desprende de la propia Constitución Política de la República, en cuyo Artículo 38 se dice que: “Una ley orgánica constitucional determinará la organización básica de la Administración Pública, garantizará la *carrera funcionaria* y los principios de carácter técnico y profesional en que deba fundarse, y asegurará tanto la igualdad de oportunidades de ingreso a ella como la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes”. Con base en ese dispositivo, la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado y la del Estatuto Administrativo y/o Código del Trabajo, son los ordenamientos principales donde se regula esa calidad del empleo público en Chile.

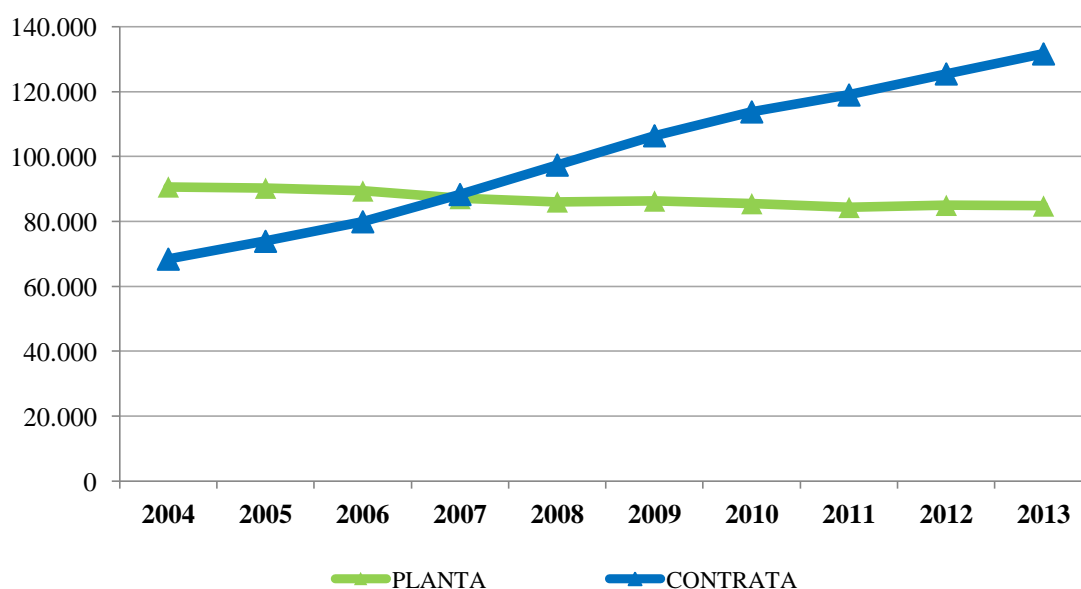
Tabla 7. Personal civil del Gobierno Central, según calidad jurídica (2004-2013)

Calidad Jurídica	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Planta	90.696	90.316	89.454	87.119	86.069	86.352	85.547	84.387	85.024	84.819
Contrata (a)	68.435	73.938	79.954	88.366	97.430	106.473	113.823	119.043	125.528	131.705
Código de Trabajo (b)	2.814	2.835	2.545	2.607	3.529	3.747	3.714	4.005	4.190	4.196
Honorarios asimilados a grado	72	64	64	37	24	14	9	11	13	14
Total Gobierno Central	162.017	167.153	172.017	178.129	187.052	196.586	203.093	207.446	214.755	220.734

(a) Incluye personal de planta, titular de un cargo, que conserva la propiedad del mismo pero que, a la fecha de corte de la información, se desempeña en un cargo a contrata. (b) Incluye Jornales Permanentes. Fuente: DIPRES (2014)

La Tabla 7 (arriba) muestra, en cifras absolutas la evolución que han tenido las cantidades de personas, por cada una de esas calidades jurídicas mencionadas de relación laboral, entre los años de 2004 y 2013. Claramente se observa que conjuntamente el personal de planta y el empleo a contrata reúnen la proporción mayoritaria de los empleados públicos en Chile. La Gráfica 8, sin embargo, hace visible la tendencia que han tenido en ese período estas dos tipos de contrataciones: mientras que la de planta muestra una tendencia a la baja, la de contrata es todo lo contrario: ha crecido en forma sustancial.

Gráfica 8. Personal civil del gobierno central, según calidad jurídica



Fuente: Elaboración propia, con base en DIPRES, (2014).

En este estudio resultó muy relevante, para el propósito central que aquí se busca, conocer en su dimensión y alcance la situación del empleo público en Chile, de su evolución y de la estructuración de las dos calidades jurídicas que recién hemos abordado (personal de planta y empleo a contrata), en virtud de que —como lo señalamos en el capítulo anterior, cuando hablamos de la necesaria autonomía o libertad gerencial en temas de gestión, contratación y despido de personas, como una variable relevante en el modelo analítico que aquí se sigue— cierta dosis de flexibilidad en la gestión de personas es un asunto clave (cuando no determinante) para la institucionalización y desarrollo de esquemas profesionales de alta dirección en el sector público. En una de las entrevistas semi-estructuradas, abiertas, que realicé como parte del levantamiento de evidencia empírica, uno de los entrevistados dijo en relación a este punto lo siguiente:

Cuando tú miras en el papel, tenemos un sistema extremadamente rígido, en que cada funcionario es “dueño” de su cargo y que parte de la línea de más abajo va subiendo por mérito y que sólo lo puedes echar si el cargo es suprimido por ley y en ese momento lo tienes que indemnizar. En la práctica como ese sistema no funciona, la *planta* que es lo que está regido por ese sistema tiene varios inconvenientes: uno, que el ascenso está sobrecargado de antigüedad, pero no funciona[...] entonces, para ganar *flexibilidad* en Chile se contrata gente “*a contrata*” que no tiene que entrar desde abajo, que es lo que ha ido creciendo [en el paso de los últimos años] y además te da la flexibilidad de que yo “adapto” la planta horizontalmente a las necesidades nuevas y no tengo que ir al Congreso cada mes. [Pero] con el tiempo esto tampoco ha sido suficiente porque las remuneraciones con el tiempo cambian, los geólogos son más escasos que otras profesiones, etc. etc. [...] y entonces invento “los *honorarios*” que me dan posibilidades de remuneraciones. Entonces, al final tengo una mezcla que es bastante flexible, que le da al jefe de servicios grados de arbitrariedad importantes, que pueden ser bien usados o mal usados. Entonces tenemos esta flexibilidad que puede ser bien usada o mal usada, pero que es usada por una masa crítica de *funcionarios de exclusiva confianza* y donde cada gobierno llega con una avalancha de funcionarios de exclusiva confianza y muchos de ellos es para cobrar favores. Y entonces no hay una seguridad de que el uso de esta gente y que el uso de estos grados de flexibilidad apunten a la eficiencia de la gestión³⁷.

³⁷Las cursivas son mías; han sido utilizadas con el fin de destacar la ideas y los conceptos que arriba he expresado.

Ese grupo de funcionarios de exclusiva confianza a que se refiere el informante clave entrevistado es, precisamente, la capa de puestos más altos en la administración central del gobierno de Chile (ver Figura 4). Ahí estarían, entre otros, todos aquellos ministros de Estados, Subsecretarios, intendentes, posiciones altas en los servicios públicos y, desde luego, los cargos sobre los cuales se decidió crear (en 2003, con la aprobación de la Ley 19.882 sobre el Nuevo Trato Laboral, como en las siguientes páginas desarrollaremos ampliamente) un ámbito funcional (o segmento propio) para el Sistema de Alta Dirección Pública³⁸. Pero, ¿cómo y por qué surge la idea de impulsar ese sistema, en el marco institucional y político que hasta este momento hemos descrito y analizado? ¿Qué fórmula —en relación a la llamada ecuación “mérito-confianza” que en este estudio es objeto de estudio— se determinó impulsar, por qué, y bajo qué argumentos? De ello, da cuenta la siguiente sección de esta investigación.

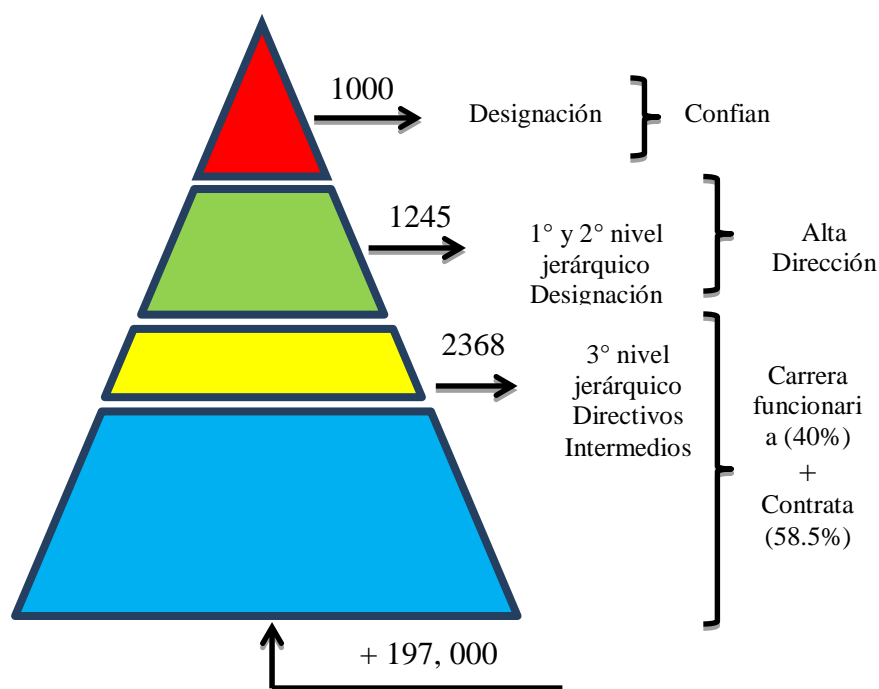


Figura 4. Estructura de los estamentos del empleo público en Chile

Fuente: Guerra, (2015).

³⁸ Vale decir que en la información consultada (escrita y verbal) hay algunas diferencias en cuanto al total de posiciones directivas de exclusiva confianza. En la figura superior se maneja una cifra aproximada de 4600 puestos. En cifras de un informe de DIPRES (2014), por su parte, se habla de alrededor de 8 mil (entre “autoridades de gobierno y jefes superiores de servicio”, “Directivos profesionales” y Directivos no profesionales”). Esta situación la pregunté a uno de los directivos entrevistados, y me contestó que la diferencia es porque en la primera cifra (esto es la que se maneja en la gráfica de arriba), están excluidas posiciones del poder legislativo y judicial, así como de otras instituciones que apoyan a la Administración Central (por ejemplo, la Contraloría o los Ministerios). En todo caso, en este estudio se optó por manejar la primera cifra, en virtud de que ésta es la que públicamente ha socializado y difundido el Servicio Civil (tanto en su sitio web, como en seminarios internacionales que ellos mismos han organizado), amén de tener un carácter más actualizado que la que aparece en el Informe de DIPRES mencionado (ahí, la información reportada es hasta el año 2013).

3.3 El Contexto de la institucionalización de la ADP en Chile: Crisis política y definición de la ecuación “mérito-confianza”

El 16 de enero de 2003, el Presidente de Chile, Ricardo Lagos, y el principal líder de oposición en aquel momento, Pablo Longueira (UDI), sellaron un acuerdo político para reformar el Estado y modernizar la Administración Pública. En uso de la palabra, el principal representante de la oposición en aquel momento dijo en su discurso:

"El escenario que hay hoy día es un gran consenso en avanzar en la modernidad. Hay que demostrar y ejercer el liderazgo para salir de esto. Lo peor que nos puede ocurrir es que frente a todos los hechos que estamos conociendo todos los días en los tribunales y medios de comunicación, es que no hagamos del 2003 el año para poder avanzar en la modernidad de Chile"³⁹.

Al término de la ceremonia, celebrada en el Palacio La Moneda, lugar donde despacha el Presidente de la República, el vocero del gobierno confirmó que, en efecto, se había llegado a un acuerdo político relevante:

"Ambos [presidente y líder opositor] concordaron que éste no sea un año perdido en términos de modernización del Estado y que, por el contrario, se debe aprovechar la oportunidad que se presenta después de las distintas situaciones que han ocurrido respecto a temas de probidad. Hay que dar un salto hacia adelante y hacer las grandes reformas del Estado".

Así, en el año 2003, Chile decidió impulsar una importante reforma del Estado, de sus instituciones y de sus esquemas organizacionales para enfrentar diversos problemas que en aquel momento estaban presentes en el espacio público. En efecto, su Presidente (Ricardo Lagos) y el conjunto de los partidos políticos habían encontrado razones suficientes para suscribir los llamados *Acuerdos Político-Legislativos para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento*. En la minuta respectiva quedaron reunidas 49 iniciativas (Waissbluth, 2006), a que los negociadores se comprometían a impulsar, en tres ámbitos específicos: 1) *Modernización del estado* (Gestión Pública, Gestión de Recursos Humanos, Gestión

³⁹ Pablo Longueira, Discurso pronunciado en Acuerdo Político celebrado entre el Presidente del Gobierno de Chile y los partidos políticos, La Moneda, 18 de enero de 2003 (acceso 12 agosto 2015: <http://www.emol.com/noticias/nacional/2003/01/16/102567/lagos-y-longueira-sellan-acuerdo-para-avanzar-en-modernizacion-del-estado.html>).

Financiera, Descentralización); 2) *Transparencia* (Financiamiento de la Política, Labor Parlamentaria, Institucionalidad y Probidad); y 3) *Promoción del crecimiento* (Iniciativas ya incluidas en la Agenda Pro-Crecimiento, Nuevas iniciativas). Y en lo que ve específicamente a la “Gestión de Recursos Humanos”, en aquel documento que reunió el contenido de esos acuerdos se acordó emprender las siguientes cuatro acciones:

- 1) *Profesionalización del servicio público*: Acelerar tramitación del proyecto de ley que regula una nueva política de personal para los funcionarios públicos, que fortalece los sistemas de incentivos al buen desempeño de los funcionarios de la administración central del Estado y establece la idoneidad y mérito como principios esenciales de la carrera funcionaria.
- 2) *Creación de la Dirección Nacional del Servicio Civil*: Creación de una institución pública encargada de analizar, proponer y aplicar descentralizadamente las normas sobre gestión de recursos humanos comunes a toda la administración central del Estado.
- 3) *Fortalecimiento y profesionalización de la alta dirección pública*: Establecer mecanismos transparentes, objetivos y despolitizados para el nombramiento de los altos funcionarios públicos, estableciendo un régimen laboral y salarial adecuado para una gestión profesionalizada y eficiente al servicio de la ciudadanía. Y,
- 4) *Consolidación legal de la normativa presupuestaria sobre gestión de personal*: Incorporar a la legislación normas permanentes sobre administración de personal, entre otras, las relacionadas con la contratación a honorarios que se han reiterado en las leyes de presupuestos con el objeto de reforzar una gestión pública más eficiente.

Se trataba, como se puede leer, de una iniciativa relevante para reformar el servicio civil, sus instituciones, reglas, sistemas y esquemas de formación de capital humano para la prestación del servicio público. La propuesta de reformas se concretó (según el dicho de algunos de sus actores políticos relevantes) en un contexto de escepticismo y crítica al desempeño del gobierno, luego de que había sido puesto a la “luz pública” aparentes actos de corrupción en el Ministerio de Obras Públicas⁴⁰. De hecho, en el

⁴⁰ En el medio político chileno (ya lo dijimos en la sección introductoria de este trabajo) conoció ese incidente se como “MOPGATE”, y en esencia significó la posibilidad de que ciertos directivos se vieran beneficiados por un “sobresueldo”, por funciones que, sin embargo, no realizaron. Esa cantidad adicional

evento donde se firmó el acuerdo político arriba citado, el propio Presidente de la República celebró la integración de una comisión de personalidades de la vida política y social de Chile que, entre otras tareas, asesoraría y contribuiría en la concreción de las diversas aspiraciones de cambio prometidas aquel día por la clase política del país. Pero también reconocía la crisis que había producido una serie de situaciones de corrupción en el gobierno; el Presidente Lagos lo decía de la siguiente manera:

Esta importante comisión la quiero entender como la convicción de que llegado el momento, todos nosotros, como país, seamos capaces de una doble tarea: exigir que los tribunales de justicia hagan su tarea, pero también tomar las medidas indispensables para dar un gran salto y convertir esta crisis en una oportunidad sobre cómo modernizamos el Estado y cómo lo ponemos acorde con las exigencias internacionales.⁴¹

El sector público en Chile —lo adelantábamos en el capítulo introductorio de este estudio— se caracterizaba por ser altamente centralizado e influenciado (en cuanto a su integración, crecimiento y desarrollo) por los partidos políticos y el Presidente de la República (Garretón y Cáceres, 2003; Waissbluth, 2003; Grindle, 2010; Siavellis, 2013). Esto es, la decisión de crear la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC) y, específicamente, institucionalizar un sistema de alta dirección pública era, entonces, tomada en medio de una cultura caracterizada por el uso clientelar y patrimonialista del reparto de los cargos públicos (o “cuoteo”, como Siavellis —2013— en el capítulo inicial nos permitió ilustrar con el uso de esa figura)⁴². Por ello, en este estudio

de dinero que era pagada a los directivos se les hacía llegar en sobres; de ahí que en el medio también se le reconozca como la “crisis de los sobres”.

⁴¹ La comisión asesora se integró por el presidente del capítulo chileno de Transparencia Internacional, Luis Bates; el director ejecutivo del Proyecto de Modernización del Estado, Angel Flisfish; el subdirector de Presupuesto, Alberto Arenas; el presidente del comité de defensa de los derechos del ciudadano, Francisco Fernández; el director del Consejo de Auditoría Interna del Gobierno, Gonzalo Sánchez; la directora del Instituto Libertad, María Luisa Brahm; el especialista del Instituto Libertad y Desarrollo, Eugenio Guzmán; el investigador del CEP, Salvador Valdés; el vicedecano de la facultad de Estudios Públicos de la Universidad Andrés Bello, Patricio Zapata; el especialista en DD.HH., José Zalaquett; el director de Acción Empresarial, Francisco Javier Cox; y el secretario ejecutivo de Transparencia Internacional, Rodrigo Medina. Tomado del siguiente sitio (12 de agosto de 2015): <http://www.emol.com/noticias/nacional/2003/01/16/102567/lagos-y-longueira-sellan-acuerdo-para-avanzar-en-modernizacion-del-estado.html>).

⁴² En otro estudio, la investigadora norteamericana Merilee S. Grindle (2010), sostiene que con el retorno de la democracia en 1990, en Chile el sistema de patronazgo ayudó a la “recolonización” del gobierno con aquellos que estaban comprometidos con la democracia. Bajo el nuevo gobierno democrático, el sistema de patronazgo generalmente adoptó un modelo de “cuotas” para acomodar a los partidos de la coalición en el gobierno. Sobre su afirmación, la académica dejaba constancia textual de lo que un entrevistado (de los que fueron contemplados en su estudio cualitativo de campo) le decía en torno a ello:

estimamos que era conveniente explorar las razones que, en aquel momento, los principales actores políticos acordaron la implementación de un SADP y, sobre todo, entender el origen de la fórmula de mérito/confianza que posteriormente sería concretada en la Ley del Nuevo Trato Laboral. Varios de los informantes clave entrevistados en este estudio pudieron expresar sus puntos de vista en torno a este punto específico de exploración. Un primer entrevistado nos recordó que Chile llevaba ya algunos años de emprender esfuerzos de modernización del Estado; lo dijo de la siguiente manera:

Chile había vuelto a la democracia, tenía 10 años. Y los temas de modernización del Estado empezaron a ser tema importante hacia finales de los 90's. [...] Más allá del terreno ideológico acerca de cuál debe ser el tamaño del Estado, había una preocupación genuina sobre el uso eficiente de los recursos, de cómo ofrecer servicios de calidad a la ciudadanía.

Otra de las personas entrevistadas como parte del trabajo de investigación que realicé, comentó durante la entrevista semiestructurada que:

La demanda por modernización del Estado, es el contexto en que nace el SADP. Se comenzó a estudiar (muy desde el ámbito académico) el tema en consorcios, alianzas. Uno de esos hitos, fue el viaje a Nueva Zelandia [para conocer la experiencia de aquel país] [...] Había un trabajo crítico, multisectorial, multipartidario, para trabajar desde lo institucional el tema de la modernización del Estado. Y dentro de esa modernización la inquietud de cómo evitar que el Estado fuera un botín, incluso en materia de recursos humanos.

En otra entrevista realizada, nuestro entrevistado ofrecía un dato más acerca de la necesaria modernización del Estado: ante la apertura comercial sin precedentes que el país vivía en ese momento, era necesario contar con un Estado profesional, eficiente, moderno; lo expresó así:

“Hay un claro entendimiento en Chile de la necesidad de un equilibrio político. Esto explica porque en el pasado haya habido siempre un esfuerzo por incorporar gente del espectro político. [...] Por ejemplo, si un ministro es un demócrata cristiano, entonces la tradición es tener a un socialista como viceministro. Si hay cuatro directores de servicios debajo de ellos, entonces uno vendría por cada uno de los partidos políticos de la coalición” (Grindle, 2010:18).

El proceso de modernización del Estado [comienza] a partir de la recuperación de la democracia en Chile. ...Pensar en un Estado más moderno, profesionalizado, era pensar un Estado al servicio de los ciudadanos, con más eficiencia, más calidad. [...]. Por otro lado, Chile había hecho una apertura comercial fuerte, en el marco de una tendencia en América Latina donde se creía que el desarrollo se debía hacer con una amplia apertura comercial. ...Y ahí también necesitábamos que los servicios dieran garantías.[...] Un país como Chile, que abre sus fronteras al comercio, que requiere tener muchos socios comerciales, tenía la necesidad de tener un Estado confiable. Era como nuestra tarjeta de presentación.... Una nación, para su desarrollo, necesita un Estado moderno.

En otra entrevista se reconoce, sin embargo, que la idea de profesionalizar e institucionalizar la alta dirección en el sector público encontró un impulso determinante en una crisis; nos lo subrayó en los siguientes términos:

La crisis nos permite, nos abre una ventana de oportunidad, para que políticamente se pueda armar un acuerdo transversal que permitiese que esto [el SADP] se aprobara en el Parlamento. Esa crisis es la que sufre el gobierno de Lagos [la crisis de los “sobres”]. ..Fue un tema delicadísimo que abre una negociación mayor en la que no sólo estaba la idea de crear la Dirección Nacional del Servicio Civil. El Ministro del Interior José Miguel Insunza en aquel momento tenía un paquete más amplio que negociar, y lo hace con los cuatro partidos de la Concertación y los dos de la oposición, con los seis que tenían representación ante el Congreso.

[...]

Desde 2001 ya se venía trabajando en la Ley de Nuevo Trato Laboral y la posibilidad de contar con un Sistema de Alta Dirección Pública, solo que la crisis de los sobresueldos se convierte en la ventana de oportunidad para impulsar una agenda mucho más amplia de acuerdos; de hecho eran 49, pero también había una agenda más corta, para el inmediato plazo, y en ella estaba el Sistema y el Nuevo Trato Laboral en su conjunto, la cual en forma expedita se aprobaría en el Congreso. Ese fue el acuerdo político. [...]Desde Hacienda se impulsa el Sistema y la oposición dice, “me encanta esta idea”. [...] Pablo Longueira, en la oposición (UDI) fue la clave de toda esta negociación; no hay otra persona clave en esa negociación, en el del diseño de la Ley y de la aprobación, estuvo en todo el trayecto [tanto en la Cámara de Diputados como en el del Senado].

En esa misma línea, un entrevistado en este estudio expresó su opinión, reafirmando lo antes señalado, así:

La Concertación estaba en una situación grave, es cierto, por el tema de los “sobres”, y en eso sentido se podía pensar en retomar la idea del SADP, pero también, recuerda, había otros temas que negociar, como el financiamiento de los partidos... ¿Dónde estaba pues la negociación? En las modificaciones a ley electoral, pero al mismo tiempo en aprobar el Sistema de Alta Dirección Pública donde se terminaba de elegir “a dedo” y dar paso a la meritocracia. Esa era la ecuación, y en esa ecuación se tenía que entregar bastante más en recursos humanos que en financiamiento a la política, porque al final del día era la oposición la que le estaba dando una mano al gobierno en esa crisis. [...] Es el gobierno el que está en crisis, es el gobierno el que requiere del acuerdo, es el gobierno el que requiere del apoyo de la oposición. Luego entonces, la pregunta es: ¿por qué la oposición va a ir al acuerdo? Pero, ¿qué gana la oposición? ¿Por qué firmó el acuerdo de La Moneda? [...] Para salir de la crisis, tú tenías que aceptar lo que la oposición te pedía. [...] Pero, además, la oposición había visto pasar a tres gobiernos de la Concertación y veía esta oportunidad como una manera de compartir el poder, de influir, de colocar a personas en altas responsabilidades a través del Sistema.

Otro informante entrevistado en este estudio nos expresó que en el fondo del acuerdo político había no sólo la necesidad de sortear una crisis política, sino también la presencia de una visión pragmática de alguno de los actores de esa circunstancia especial; nos lo dijo de la siguiente forma:

Hay quien dice que en Chile son las crisis las que producen los cambios. Para ellos no hubiera existido Sistema de Alta Dirección Pública si no se produce la crisis del MOPGATE. [...] Porque la Alta Dirección Pública era absolutamente contracultural de los nombramientos políticos que estaba entronizado en la historia de Chile, no solamente en los gobiernos de la Concertación. [...] Hay un momento político muy crítico, pues en 2003 el gobierno se siente debilitado y recurre a la oposición para buscar un acuerdo político [...], quería salvar el escollo generado por el problema de la corrupción [fenómeno MOPGATE]. [...] Ya en los noventa se habían dado pasos en la modernización del Estado (la instalación de indicadores de gestión, con Mario Marcel, por ejemplo). Pero no se había llegado a la capa de los 4 mil, donde les acomodaba mucho el tema de la “dedocracia”. [...]

A la derecha le interesaba el acuerdo político porque además había un evento como antecedente: en 1999 el candidato de la derecha Joaquín Lavín casi le gana la presidencia a Ricardo Lagos, amenazando la continuidad de la Concertación[...] La derecha se da cuenta (mirando hacia delante) que era poco

probable volver al gobierno, era poco probable ser parte del gobierno. Entonces ellos se dan cuenta que lo que hay que hacer es comenzar a desmontar esta maquinaria política que existe en la capa superior, sabiendo que los directivos en ese estrato tienen mucha influencia en las decisiones políticas. [En ese sentido] el acuerdo era políticamente “conveniente” para ellos [...]. La derecha ve la oportunidad, con cierto pragmatismo (dado que no se ve en lo inmediato en el poder), de que es mejor que los directivos que van a controlar la capa superior de la gestión sean elegidos de otra manera, meritocrática, y que no sean elegidos por la operación política del “dedo.”

En una más de las entrevistas realizadas, la persona entrevistada emitió el siguiente comentario:

Ahora, si tú me preguntas si ante la ausencia de una crisis como esa ¿lo hubiéramos hecho?, bueno pues yo creo que de todas maneras en Chile hubiéramos hecho un Sistema de Alta Dirección Pública [...], pero nos hubiésemos demorado mucho más; sin embargo, lo que no hay que olvidar es que lo que lo permitió fue una conjunción de tres dimensiones: Una crisis política; pero también tú tienes *policy makers* que ven la oportunidad política para justamente avanzar en ese contexto; y colocar, luego entonces, esto [el Sistema] dentro del paquete de medidas políticas de corto plazo que eran las necesarias para seguir adelante en la negociación.

Hasta aquí, entonces, uno podría deducir al menos dos conclusiones iniciales, con base en un “cruce” de evidencia entre lo que la literatura escrita señala y las percepciones y opiniones que fueron emitidas por informantes clave considerados en este estudio. La primera tendría que ver con el hecho de que la decisión de impulsar un SADP tiene lugar en un marco previo, de antecedentes y medidas relevantes que buscaban modernizar la capacidad del Estado y hacer más eficiente el trabajo de la función pública. Y de ello, no sólo los entrevistados lo confirman, sino diversos trabajos y publicaciones escritas (Armijo, 2000, 2002; Garretón y Cáceres, 2003; Waissbluth, 2003; Marcel, 1994, 2002; Minseges, 2006; Figueroa *et al*, 2011; Olavarría *et al*, 2011; Silva, 2011; Tello, 2011; Dussauge, 2013). La segunda conclusión —también como resultado de triangular evidencia documental y aquella que han arrojado las entrevistas— consiste en subrayar el impacto que la crisis política del 2002 (MOPGATE) tuvo en la decisión de incorporar el tema de la SADP en el acuerdo

politico-legislativo de enero de 2003: creemos que esa crisis fue convertida en una oportunidad para impulsar la profesionalización de la alta dirección en el sector público.

Entre aquel mes de enero de 2003 y junio del mismo año, ese acuerdo político siguió una ruta relativamente rápida en el Congreso, hasta quedar cristalizada en Ley (la 19.882 del Nuevo Trato Laboral) la pretensión de institucionalizar un Sistema de Alta Dirección Pública en Chile (SADP). Ese tránsito ocurrió en forma ágil (según se pudo desprender de lo comentado en algunas entrevistas realizadas como parte de este estudio, así como en la revisión documental efectuada) en gran medida porque previamente se había encontrado una fórmula básica que lograría un apoyo unánime entre el gobierno y los seis partidos representados en el Congreso: se trata del balance (*ecuación*, como aquí hemos llamado) entre el mérito y la confianza, como columna para el diseño y posterior desarrollo del SADP. Por la relevancia que ello tiene en este trabajo, considero pertinente abundar en la argumentación y la expectativa que estaba detrás de esa fórmula, para lo cual, en primer término, resulta relevante subrayar ciertas opiniones que fueron emitidas en las entrevistas realizadas como parte de este estudio, y enseguida explorar el sentido de las posiciones de partido y del gobierno en torno a este punto durante el propio proceso de construcción de la ley en el Congreso de Chile.

En una entrevista que realicé, la persona entrevistada expuso que —en el trayecto de construcción de la decisión de impulsar un SADP— se tuvo que estudiar con amplitud cuál debía ser la fórmula adecuada entre mérito y confianza, como columnas sobre las se articularía el diseño completo del Sistema. Al respecto, nos comentó lo siguiente:

El tema de fondo es que nosotros [necesitábamos] gerentes públicos, jefes de servicios, llámale como tú quieras [...] pero que siendo de la *exclusiva confianza* del presidente de la República cumpla con ciertos requisitos para poder ser jefe de servicios, y esto no es del “cacique de turno” que está acá, y que elige al que viene por el lado. [...] [Necesitábamos] un sistema donde no es que la meritocracia esté por sobre la política, ni la política por encima de la meritocracia, sino que la meritocracia esté en el justo, preciso nivel y, por lo tanto, la selección de los candidatos sea absolutamente meritocrática, la selección. Y que luego pasen por el “cedazo” político donde viene la exclusiva confianza, pero la exclusiva confianza tú ya la eliges dentro de una categoría

donde te han colocado una terna que cumple todos los requisitos técnicos para ese cargo.

De esa afirmación, se intuye entonces que la fórmula encontrada (que, por cierto, en ese proceso se contempló discutirla ampliamente con expertos y consultores especializados) debía ser capaz de conciliar, por un lado, el reclutamiento y selección con base en el mérito, es decir que a través de esquemas de concurso, abiertos, competitivos, de altos cargos directivos se pudiera definir e integrar una propuesta reducida (terna, quinteta, etc.) de candidatos finales, para que, por el otro lado, enseguida el Presidente de la República —en el caso de los cargos más altos en los servicios, esto es, los correspondientes jefes o cabezas— en uso de su facultad de nombramiento en posiciones de exclusiva confianza, escogiera al candidato ganador del concurso.

Otra persona entrevistada ofreció una razón muy importante que, a su juicio, explicaba el fondo del argumento que, a su juicio, estuvo en esa fórmula: se trata de lo que en este estudio hemos definido —y traducido de la palabra (en inglés) *responsiveness*— como la sensibilidad o capacidad de reacción que un gobernante democráticamente electo debe tener para poder responder, asumir, y poner en marcha su programa de gobierno ofertado, con un equipo de altos directivos que puede seleccionar para estar en mejores condiciones de cumplir ese programa; en los siguientes términos fue expresada esa idea:

El concepto de confianza política no es sinónimo de confianza partidaria. Las autoridades políticas responden a un Presidente, elegido por votación popular mayoritariamente. Por tanto, este presidente le entrega la confianza política a quienes son sus colaboradores, y evidentemente le va a entregar la confianza política a los agentes de los partidos de la coalición [con la que gobierna]. Sin embargo, quedó claro que esa confianza política, planteada así, no estaba respondiendo a un Estado Moderno, a una gestión que fuese cercana a la ciudadanía con indicadores, sino se profesionalizaba cierto nivel de la alta dirección. [Entonces] se pensó en que ciertos servicios que hacían gestión pública se transfirieran al Sistema de Alta Dirección Pública, sin dejar de fuera el componente de confianza política. Cada gobierno tiene un programa de gobierno, y [en ese sentido] todo aquel personal directivo que haya sido seleccionado, profesionalizado con base en ese sistema también tiene que ser capaz de poder responder a las directrices establecidas por la coalición gobernante.

En otra entrevista distinta de la anterior, al preguntarle por su opinión en torno a la llamada ecuación mérito-confianza, nuestro entrevistado contestó de la siguiente forma:

Una primera mirada, que hace sentido, que es razonable, es pensar que la autoridad política tiene que tener un grado de control sobre quiénes son los directivos públicos que van a representar al gobierno en la gestión pública y en la orientación de las políticas públicas de un gobierno elegido democráticamente. Esa visión es difícil poder criticar: dejemos el mérito para reclutar, pero también flexibilidad para desvincular. Ahora, también cuando uno mira la experiencia comparada y de pronto uno ve demasiada rigidez en la desvinculación, esa mirada positiva tiene sentido, y ahí nadie duda (ni los de derecha ni los de izquierda) que los cargos directivos son de exclusiva confianza, en tanto que ellos deben estar alineados con una política pública, con un programa de gobierno, con su visión.

En la misma línea, otro de los informantes clave entrevistados en este estudio dijo lo siguiente:

A mí me parece que tener un sistema rígido, donde no puedas despedir a nadie, aunque la persona ya tenga habilidades que no tengan nada que ver con lo que necesitas, no [es bueno] ni para el gobierno ni para el sector privado. No creo que sea lo óptimo. [...] Por eso, a mí me parece razonable ponerle costos a la contratación arbitraria, porque si bien puedes echarlo, tienes que enseguida “repescarlo”, pero donde puedes salir “parchado”. Entonces tienes que pensarlo bien [si echas o no la gente], porque lo que se necesitan son profesionales.

Uno más de los informantes clave entrevistados en este estudio agregó un elemento adicional respecto de la fórmula pretendida entre “mérito” y “confianza”: la necesidad de buscar una línea divisoria entre aquellos cargos de dirección que por su naturaleza tienen influencia en el “diseño” de políticas, frente a los que sólo se encargan de la “ejecución” de las políticas; estos últimos son los que formarían parte del SADP. Nuestro entrevistado nos lo dijo de la siguiente manera:

Se dijo, en las discusiones en el Congreso, en torno a la confianza política que era importante esa flexibilidad, que el gobierno no se encuentre ante manos “atadas”. Y además se dijo, como elemento central, que [se va] a seleccionar

aquellos cargos públicos que son fundamentalmente de ejecución de políticas públicas, pero no de diseño. Si es diseño de la política pública, ese cargo no va quedar dentro de la ADP, sino que a ser elegido directamente por el Presidente de la República [...]. A un gestor sólo se le pediría ejecutar políticas públicas. Esos fueron los antecedentes y argumentos para decir que estos cargos [los directivos que irían al SADP] fueran de confianza y que existiera la posibilidad de desvincular. El blindaje del sistema, sin embargo, se creía que descansaría en una autodisciplina: no se va a desvincular a quien esté ejecutando bien la política pública o el programa de gobierno, independientemente del signo o color de que se trate. Eso era lo que estaba en la discusión, eso era lo que traía el proyecto de ley, se creía que [visto así] debería funcionar.

La idea que subyace en la opinión de este último entrevistado lleva, sin embargo, a un terreno complicado, en tanto que en la práctica cotidiana a un directivo público (tal como lo expusimos en el segundo capítulo de este estudio) difícilmente se le puede reducir a desempeñar exclusivamente tareas de “ejecución” (y no de diseño) de políticas públicas. Pero más allá de ese punto (respecto del cual volveremos más adelante), lo que hasta este momento resulta claro es que a partir de lo expresado por los entrevistados en este estudio, el tema de la “confianza política” (y su relación con el mérito) significaba que el presidente de la República siguiera contando con la exclusiva confianza de poder nombrar a los altos cargos en los servicios y agencias (pero dentro de un grupo reducido de candidatos seleccionados por la vía del mérito, en condiciones de competencia abierta), así como tener la facultad de desvincularlos en todo momento. Tal idea era reiterada por una de las personas que entrevisté en este estudio, quien enfatizó lo siguiente:

Pero ¿Dónde estuvo el corazón, el corazón de la reforma del SADP? [...] La clave, y todo mundo se dio cuenta de ello, era de si las personas que fueran elegidas acá [por el Sistema] eran o no eran de la exclusiva confianza del Presidente de la República. Esa era la clave, todo lo demás era música. ¿Eran o no de la exclusiva confianza del Presidente de la República? [...] Para algunos era el Consejo de Alta Dirección Pública quien no solo tenía que realizar el concurso, sino también elegir a las personas. [...] Y en esa lógica esas personas dejaban de ser de la exclusiva confianza del Presidente de la República. [...] Pero no, el Estado de Chile no cambia, aquí hay 150 jefes de servicios que son de exclusiva confianza del Presidente de la República y eso no puede cambiar, si no entonces estaríamos hablando de otra reforma. [...] No, de lo que estamos hablando acá es que [el] cuoteo [para ciertas posiciones] se acabó, pero que sean

de exclusiva confianza del Presidente o Presidente de la República no cambia. Tú eliges al final al intendente, por ejemplo, pero tú también puedes hacer que mañana mismo se vaya. Este era el tema de fondo, de fondo, de fondo, de fondo. [...] y todo mundo entendió] que el Presidente de la República tiene exclusiva confianza [sobre los cargos]. Y por lo tanto el Presidente elige dentro de una terna, y si al presidente no le gusta, se le hace otra terna, pero se acabó el problema de que entras “por la ventana”. Y esa fue la ecuación difícil intra-negociación, porque una vez aceptado el acuerdo, luego todos [se comprometieron] a impulsarlo en el Parlamento⁴³.

Para terminar de “cruzar” suficiente evidencia empírica que nos permitiera comprender el alcance del acuerdo en torno a la ecuación mérito-confianza, en este estudio también revisamos el proceso de tramitación legislativa de la Ley 19.882, en particular el desahogo de las etapas correspondientes y las posiciones partidistas sobre dicho punto⁴⁴. Al respecto, habría que decir que, en el marco de la tramitación legislativa reconocida en Chile, el Presidente de la República (al igual que cualquier grupo parlamentario) puede presentar proyectos de ley al Congreso; ese fue el caso de la Ley 19.882: El Presidente Ricardo Lagos, con fecha 25 de septiembre de 2002, presentó “mensaje” (denominación técnica aplicable) mediante el cual se iniciaba el proyecto de ley que regularía una nueva política de personal a los funcionarios públicos. En ese proyecto, sin embargo, aún *no* venía el apartado relativo al SADP, lo que hace suponer que en los últimos meses de 2002 y las primeras semanas de enero de 2003 es cuando se termina de acordar su inclusión en los *Acuerdos Político-Legislativos para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento*, que hemos arriba referido.

El trámite legislativo del proyecto inició propiamente cuando tuvo lugar la discusión en la “cámara de origen”, que en el caso que nos ocupa fue la Cámara de Diputados. Dado

⁴³ Lo que la persona entrevistada señala arriba, en torno a la noción de “exclusiva confianza” y de que incluso se dejara abierta la posibilidad de que el presidente pudiera rechazar la terna o nómina que le hubiesen presentado, se refuerza con lo que Costa y Waissbluth —en una publicación de 2007— señalaban: “La carencia de un límite al número de veces que el Poder Ejecutivo puede rechazar una nómina puede entenderse como un mecanismo necesario para garantizar que el sistema público responda a las directrices del mandante, pero sin duda un sistema que limitase esta práctica a un cierto porcentaje de concursos al año o por ministerio, o a no más de una terna o dos por cargo cumpliría suficientemente con el mismo objetivo. Esta opción tuvo relación con un debate jurídico en el momento de discutirse la Ley. Restringir el número de rechazos a las nóminas ofrecidas a la autoridad podía requerir de un cambio constitucional, y se optó por evitar el debate, sin zanjar suficientemente la discusión” (Costa y Waissbluth, 2007: 13)

⁴⁴ Aquí resultó muy útil la *Historia de la Ley 19.882*, disponible en el portal de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: <http://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/lista-de-resultado-de-busqueda/Ley%2019.882/>. (Acceso: 14 agosto 2015).

que el proyecto implicaba gasto, necesariamente la Comisión de Hacienda hubo de conocer y pronunciarse sobre su contenido, lo cual ocurrió el 8 de mayo de 2003, mediante la presentación del informe correspondiente. Posteriormente, vino el desahogo completo de las primeras tres etapas que se prevén dentro de la tramitación legislativa: en la Cámara de Origen tiene lugar el “Primer Trámite Constitucional”; luego, en la revisora (el Senado), continúa el “Segundo Trámite Constitucional”; y enseguida se produce el regreso a la de Origen, para el “Tercer Trámite Constitucional”. Vale decir que este último ocurrió el 16 de mayo del citado año. Tres días después, vino la cuarta etapa: el envío del proyecto aprobado al Tribunal Constitucional, para la intervención que jurídicamente le es reconocida. El 5 de junio de 2003, fue enviado el Oficio de Ley al Presidente de la República, mediante la cual se comunicó el texto aprobado por el Congreso Nacional; la promulgación por el Presidente ocurrió el 11 de junio; y doce días después (23 de junio de 2003) se publicó la Ley 19.882 en el Diario Oficial. En suma, la tramitación legislativa ocurrió en un tiempo realmente muy breve (la mayor parte en mayo de 2003), lo que refleja el compromiso y seriedad del acuerdo político al que se había llegado en el mes de enero de aquel año.

Decía (arriba) que en septiembre del 2002, cuando el Presidente Lagos presenta el “Mensaje” por el cual habría de iniciarse la ruta de discusión del proyecto de Ley, en ese documento no se había incluido el apartado correspondiente al SADP. En efecto, de la revisión del proceso de tramitación legislativa, se pudo observar que esto vino a ocurrir en forma posterior a la firma del acuerdo político-legislativo que se suscribió en enero de 2003. De hecho, es hasta el informe de la Comisión de Hacienda de mayo de ese año cuando se conoció de la solicitud que había hecho el Presidente para incorporar todo un título relativo al SADP al contenido del proyecto de Ley, evento que fue cuestionado y rechazado públicamente por la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF), principal asociación defensora de los derechos e intereses de los funcionarios públicos en el país⁴⁵. En el proyecto de Ley de mayo de 2003, se confirma

⁴⁵ Dentro del Primer Trámite Constitucional, en la Cámara de Diputados (como cámara de origen) se conoció el Informe de la Comisión de Hacienda (de fecha 8 de mayo de 2003), donde se puede leer lo siguiente: “El Ejecutivo formuló una indicación para agregar un Título VI, DEL SISTEMA DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA pasando el actual Título VI a ser VII. Sobre este particular el señor Raúl de la Puente reiteró en la Comisión que la ANEF rechaza las normas propuestas en los Títulos III y IV del proyecto, razón por la cual el día miércoles pasado efectuaron un paro nacional; sin embargo, ese mismo día, el Gobierno presentó un paquete de nuevas indicaciones que nunca han sido discutidas con los funcionarios públicos. Sostuvo además que, *el Gobierno, junto con las dirigencias de los Partidos Políticos, han consensuado un conjunto de normas relativas a la denominada Alta Dirección Pública, las*

lo que arriba había sido adelantado, a partir de las opiniones y percepciones recogidas de los informantes clave entrevistados en este estudio:

- 1) Que los cargos del SADP serían de *exclusiva confianza* (del Presidente de la República), y que como criterio básico de su inclusión fuese que en la naturaleza de su actuación se redujera a la “ejecución” de políticas públicas y provisión directa de servicios. También se establecía que los altos directivos públicos tendrían que “*responder*” por una *gestión eficaz y eficiente*, en el marco de las políticas y planes definidos por la autoridad, en forma profesional, íntegra y proba; así lo preveían los artículo 35 y 40 del proyecto:

Artículo 35.- Establécese un Sistema de Alta Dirección Pública, que se regirá por las disposiciones de la presente ley y, supletoriamente, por aquellas que más adelante se indican, al que estarán sujetos *los funcionarios de la exclusiva confianza de la autoridad competente que se señalarán*, que desempeñen cargos de jefaturas en la dirección de órganos o servicios públicos o en unidades organizativas de éstos, y cuyas *funciones sean predominantemente de ejecución de políticas públicas y de provisión directa de servicios a la comunidad*. Para los efectos de esta ley, estos funcionarios se denominarán “altos directivos públicos” [Las cursivas son mías].

[...]

Artículo 40.- Los altos directivos públicos *responderán por la gestión eficaz y eficiente* de sus *funciones en el marco de las políticas públicas y planes definidos por la autoridad*, las instrucciones impartidas por sus superiores jerárquicos y *los términos del convenio de desempeño* que suscriban de conformidad con los artículos 61 y siguientes, mediante la aplicación de los instrumentos de gestión necesarios y pertinentes.

La *competencia profesional*, la *integridad* y *probidad* son criterios básicos que han de prevalecer en el acceso al Sistema de Alta Dirección Pública, así como para la evaluación de los directivos que la integran.

funciones críticas y sobre los cargos adscritos, todo lo cual se adicionaría al proyecto de ley sobre Nuevo Trato Laboral, desnaturalizándolo en sus objetivos iniciales. Agregó que, *de aprobarse las nuevas normas mencionadas, las diferencias salariales entre los funcionarios que perciben menores ingresos y los que reciben los mayores ingresos se acrecentarían*” (BCN, Historia de la Ley 19.882, p. 98. Accesible (14 agosto 2015) en: <http://www.bcn.cl/historiadelailey/nc/lista-de-resultado-de-busqueda/Ley%2019.882/>). Las cursivas son mías.

Para ejercer un cargo de alta dirección pública se requerirá estar en posesión de un título de una carrera de, a lo menos, 10 semestres de duración, otorgado por una universidad o instituto profesional del Estado o reconocidos por éste y acreditar una experiencia profesional no inferior a 5 años, sin perjuicio de otros requisitos que pueda exigir la ley para cargos determinados. [Las cursivas son más].

- 2) Que habría cargos de *primer nivel*, correspondiente a las jefaturas superiores de servicios, y de *segundo nivel*, inmediatamente inferiores del primero en los respectivos organismos, aunque se exceptuarían de esa regla un conjunto de posiciones directivas tanto en el ámbito central de los ministerios, en ciertas agencias del Estado, en el plano de las regiones (intendencias y gobernaciones), y aquellas dedicadas al servicio exterior. Tales restricciones fueron previstas en los artículos 36, 37 y 38, que a la letra decían:

Artículo 36.- El Sistema de Alta Dirección Pública se aplicará en servicios públicos regidos por el Título II de la ley N° 18.575, con excepción de las Subsecretarías, Presidencia de la República, Servicio Electoral, Consejo de Defensa del Estado, Casa de Moneda de Chile, Dirección de Seguridad Pública e Informaciones, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, Comité de Inversiones Extranjeras, Corporación de Fomento de la Producción, Superintendencia de Valores y Seguros, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Servicio de Impuestos Internos, Dirección de Presupuestos, Gendarmería de Chile, Servicio Nacional de Menores, Dirección General de Obras Públicas, Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas, Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, Superintendencia de Seguridad Social, Dirección del Trabajo, Fondo Nacional de Salud, Comisión Nacional de Energía, Instituto Nacional de Deportes de Chile, Servicio Nacional de la Mujer, Instituto Nacional de la Juventud, Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, Servicio Nacional del Adulto Mayor, Comisión Nacional del Medio Ambiente, Dirección Nacional del Servicio Civil y las Instituciones de Educación Superior de carácter estatal.

Artículo 37.- Los cargos cuyo ejercicio se entregue a altos directivos públicos deberán corresponder a jefes superiores de servicio y al segundo nivel jerárquico del respectivo organismo. Para otorgar a un cargo la calidad de segundo nivel jerárquico de un servicio público, sus titulares deberán pertenecer a la planta de directivos y depender en forma inmediata del jefe superior o corresponder a jefaturas de unidades

organizativas que respondan directamente ante dicho jefe superior, cualesquiera sea el grado o nivel en que se encuentren ubicados en la planta de personal. Los subdirectores de servicio y los directores regionales serán siempre cargos del segundo nivel jerárquico.

Artículo 38.- No obstante lo señalado en el artículo anterior, no podrán ser calificados como altos directivos públicos quienes desempeñen cargos de intendentes, gobernadores y embajadores. Tampoco se aplicará este sistema a aquellos cargos que tienen como requisito el ser servidos exclusivamente por oficiales en servicio activo de las Fuerzas Armadas, Carabineros de Chile o la Policía de Investigaciones de Chile.

- 3) Que habría un Consejo de Alta Dirección Pública, integrado por cuatro Consejeros (con la aprobación del Senado) y el Director Nacional del Servicio Civil, que entre sus funciones principales sería la de impulsar y velar por la correcta realización de los concursos de posiciones directivas del Sistema, bajo premisas de mérito, procesos competitivos y abiertos de selección, así como por la no discriminación; lo anterior era previsto, principalmente, en los artículos 43 y 53 de aquel proyecto de Ley que era objeto de análisis en el Informe de la Comisión de Hacienda del mes de mayo de 2003:

Artículo 43.- El *Consejo* [de Alta Dirección Pública] estará integrado por: a) El Director de la Dirección Nacional del Servicio Civil, que lo presidirá; y b) Cuatro Consejeros designados por el Presidente de la República, ratificados por el Senado, los cuales durarán seis años en sus funciones. [Las cursivas son mías].

[...]

Artículo 48.- Para los efectos de proveer las vacantes de cargos de alta dirección, el Consejo de Alta Dirección Pública, por intermedio de la Dirección Nacional del Servicio Civil, convocará a un *proceso de selección público abierto, de amplia difusión*, que se comunicará, a lo menos, mediante avisos publicados en diarios de circulación nacional o en medios electrónicos a través de las páginas web institucionales u otras que se creen y en el Diario Oficial. En los anuncios se dará información suficiente, entre otros factores, respecto de las funciones del cargo, el perfil profesional, las competencias y aptitudes requeridas para desempeñarlo, el nivel referencial de remuneraciones, el plazo para la postulación y la forma en que deberán acreditarse los requisitos.

Prohíbese todo acto de discriminación que se traduzca en exclusiones o preferencias basadas en motivos diferentes de los *méritos, calificaciones, competencias y aptitudes exigidas para el desempeño* del respectivo cargo. Todos los postulantes a un cargo participarán en el proceso de selección conforme a procedimientos uniformes y en igualdad de condiciones. [Las cursivas son mías].
[...]

Artículo 53.- La selección será un proceso técnico de evaluación de los candidatos, que incluirá entre otros aspectos, la verificación de los requisitos y la evaluación de los factores de *mérito* y de las *competencias* específicas. La evaluación se expresará en un sistema de puntajes. [Las cursivas son mías].

- 4) Que una vez agotados los concursos de selección bajos lo principios antes referidos, el Consejo de Alta Dirección Pública presenta una nómina (de entre 3 y 5 candidatos), con la finalidad que el Presidente de la República pueda de entre esa nómina hacer el nombramiento que corresponda, pudiendo también declarar desierto el concurso; lo anterior fue previsto en los artículos 50 y 51, que a la letra indicaban:

Artículo 50.- El Consejo entregará, en carácter reservado, la *nómina de entre 3 y 5 candidatos seleccionados*, acompañada de los antecedentes profesionales y laborales de los mismos, así como la evaluación a que se refiere el inciso segundo del artículo 53, sin expresar preferencia por ninguno de ellos. [Las cursivas son mías].

Artículo 51.- El Presidente de la República *podrá nombrar* a uno de los candidatos propuestos por el Consejo *o declarar desierto* el proceso de selección, hasta en dos oportunidades sucesivas. Una misma persona no podrá ser incluida en más de una nómina. [Las cursivas son mías].

- 5) Y finalmente, en aquel proyecto de ley de mayo de 2003, tal como se insistió en las entrevistas con informantes clave, se dejaba completamente a salvo la posibilidad de remover a los directivos públicos en cualquier momento, por tratarse de empleados de exclusiva confianza, más allá de que existiese la posibilidad de renovar los nombramientos con base en evaluaciones de los directivos; así quedó establecido en los artículos 57 y 58, como a continuación se puede leer:

Artículo 57.- La autoridad competente sólo podrá nombrar en cargos de alta dirección a alguno de los postulantes propuestos por el Consejo o el Comité de Selección.

Los nombramientos tendrán una duración de tres años. *La autoridad competente podrá renovarlos fundadamente*, hasta dos veces, por igual plazo, *teniendo en consideración las evaluaciones disponibles* del alto directivo, especialmente aquellas relativas al cumplimiento de los acuerdos de desempeño suscritos. [Las cursivas son más].

[...]

Artículo 58.- Sin perjuicio de lo establecido en el artículo anterior, los altos directivos públicos tendrán en materia de *remoción* la calidad de empleados de la exclusiva confianza de la autoridad facultada para disponer su nombramiento.

Cuando el cese de funciones se produzca por petición de renuncia, antes de concluir el plazo de nombramiento o de su renovación, y no concurra una causal derivada de su responsabilidad administrativa, civil o pena, o cuando dicho cese se produzca por el término del período de nombramiento sin que este sea renovado, el alto directivo tendrá derecho a gozar de la *indemnización* contemplada en el artículo 148 de la ley N° 18.834. [Las cursivas son más].

Todos esos artículos citados, que en su conjunto dan forma y sustancia a la ecuación “merito-confianza” de la que hemos venido hablando en este estudio, fueron aprobados en forma unánime en el Congreso Nacional de Chile, y sobre ellos se construyen los pilares en los que descansa (desde un plano formal, legal) el Sistema de Alta Dirección Pública. Profundizaremos sobre su diseño en la siguiente sección de este capítulo, y de los resultados en la práctica en el cuarto capítulo. Por el momento, podemos concluir que, en efecto, la fórmula mérito-confianza descansó fundamentalmente en, primer lugar, en no disociar de los cargos directivos del Sistema su calidad jurídica de empleados de exclusiva confianza, rasgo que podría permitir desvincularlos en cualquier momento; y, en segundo lugar, en acotar las posibilidades de nombramiento de directivos al Presidente de la República de entre nóminas de candidatos presentadas por el Consejo de Alta Dirección, luego de haber realizados procesos meritocráticos, abiertos y competitivos de selección, dejando a salvo del presidente, sin embargo, la posibilidad de declarar desierto los concursos. Y en medio de esos dos extremos, la

propia ley dejaba abierta la posibilidad de decidir la renovación de los nombramientos de altos directivos públicos con base en evaluaciones del desempeño (vía convenios individuales suscritos entre ellos y sus superiores jerárquicos), pero sin cancelar en ningún momento la facultad de remoción en virtud de tratarse de empleados de exclusiva confianza. La fórmula lograda enorgulleció a los representantes del gobierno y de los partidos representados en el Congreso, quienes en discusión en sala celebrada el 16 de mayo de 2003, previo al cierre del Tercer Trámite Constitucional, se expresaron como a continuación se indica.

Al hacer uso de la palabra, el líder de la bancada de diputados del Partido Demócrata Cristiano (partido que ha formado parte de la coalición gobernante de la Concertación), Patricio Walker decía lo siguiente:

Valoro positivamente este proyecto, en tercer trámite constitucional, y vamos a aprobar las modificaciones. Es un proyecto de país que va a permitir movilidad, tiraje en la chimenea, y que los funcionarios públicos sean ascendidos por mérito, por productividad, por eficiencia, y no sólo por antigüedad. Eso, obviamente, aumenta la dignidad de los funcionarios y mejora los servicios públicos para los ciudadanos, gran objetivo de este proyecto de ley.

[...]

Asimismo, valoramos profundamente [...] los cambios en la alta dirección pública. Como demócratacristianos, nos sentimos orgullosos, porque fue Claudio Orrego, secretario ejecutivo de la Comisión de Modernización, durante el gobierno del Presidente Frei, quien tuvo a su cargo hacer una propuesta para modernizar la alta dirección pública. También nos alegramos de que el ministro de Hacienda y el director de Presupuestos hayan tenido el liderazgo para presentar este proyecto, que permitirá que los funcionarios públicos superiores sean elegidos por méritos, por currículum, por compromiso social, por profesión o por estudios, y no por cuoteo político, que significa, simplemente, mediocridad⁴⁶.

Por su parte, Pablo Longueira, líder de la Unidad Democrática Independiente (UDI) y de quien en una cantidad relevante de las entrevistas que realicé como parte de este

⁴⁶ Tomado de: BCN, *Historia de la Ley 19.882*, pp. 526-527. Accesible (14 agosto 2015) en: <http://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/lista-de-resultado-de-busqueda/Ley%2019.882/>

estudio fue considerado como actor clave en la aprobación del SADP, dijo en su discurso de aquel 16 de mayo de 2003 (como penúltimo orador inscrito) lo siguiente:

Como presidente de la UDI y como un diputado que lleva 13 años en su cargo, debo destacar que nunca hemos tramitado un proyecto más trascendental para el país que éste. Debemos sentirnos orgullosos de exhibir una modernización en la Administración Pública, que será un ejemplo en Latinoamérica. Me atrevería a decir que no habrá una nación latinoamericana que pueda aspirar a contar con una administración como la nuestra, por cuanto ha incorporado en ella las gerencias públicas y el mérito, ha terminado con el cuoteo político y los cargos de exclusiva confianza del Presidente de la República serán de una magnitud coherente, y no 5 mil o 7 mil, como hemos tenido históricamente.

Esta iniciativa ha prestigiado a la Cámara de Diputados y al Senado, al Gobierno y especialmente al ministro de Hacienda, cuya labor, frente a los sinsabores o impopularidades que puede estar viviendo, será reconocida por las próximas generaciones. Las transformaciones de esta envergadura son las que finalmente hacen a los hombres trascendentes. Creo que él podrá incorporar en su historia haber tenido la valentía de modernizar el Estado chileno, para poner a nuestro país al servicio y a la competencia de un mundo cada vez más globalizado.

Tenemos el deber de legislar para el bien común. Hay 15 millones de chilenos representados por nosotros en el Congreso Nacional. Es a ellos a quienes debemos un Estado moderno. Los miles de funcionarios públicos de este país, honestos y honrados, como creo que son la infinita mayoría, podrán tener la confianza y la tranquilidad de que pertenecerán a un aparato público cuya labor será evaluada en función del mérito, de la trayectoria y de la honradez, y de que no llegarán los políticos por la ventana a ocupar los cargos, como ha ocurrido históricamente. [...] sólo deben sentir inquietud quienes están en cargos fruto del cuoteo, los que no tienen la capacidad, la experiencia, la historia o el mérito para estar ahí. Eso es lo que los chilenos nos piden: que terminemos alguna vez con el cuoteo político⁴⁷.

Y como último orador de la sesión de aquel día, y en representación del gobierno, el Ministro de Hacienda Nicolás Eyzaguirre cerró la ronda de intervenciones para decir que:

Hemos enfrentado la disyuntiva entre dar un paso adelante o seguir con la inercia de la historia, que, desgraciadamente, estaba conspirando en contra nuestra. [...] Lo que ustedes han aprobado y que ratificarán hoy, que también ha

⁴⁷ *Ibid*, pp. 534-537

sido cuestionado, es el que una comisión del más alto nivel, formada por nuestros mejores especialistas, deberá recomendar al Presidente de la República, sin inhibición alguna de sus facultades exclusivas, a las personas más idóneas para ocupar los cargos de la alta dirección pública. Esto no significa, de modo alguno, que la militancia o la afinidad política afectarán al postulante. Al contrario, en muchas oportunidades eso implicará una mayor afinidad de éste con la administración de turno, pero no será el elemento decisivo, porque primero tiene que pasar por un cedazo de idoneidad técnica, pues manejará recursos públicos de todos los chilenos, para lo cual deberá ser muy competente.

Tengo la obligación de decir que ustedes han demostrado un tremendo coraje ante el país, porque no es fácil aprobar un proyecto de ley cuando el gremio respectivo se opone tenazmente a través de la prensa, de las movilizaciones y de las manifestaciones en las graderías de la Cámara. En la medida en que sigamos actuando de este modo, el futuro será nuestro⁴⁸.

Al término de ese último discurso, el proyecto de Ley 19.882, por medio de la cual nacería el Sistema de Alta Dirección Pública en Chile, fue sometido a votación de los diputados, arrojando el siguiente resultado: 95 votos a favor, y ningún voto en contra ni abstenciones. Unanimidad absoluta. Faltaría sólo el tramo del Tribunal Constitucional, la promulgación por parte del Presidente de la República y la publicación en el Diario Oficial, lo cual ocurrió el 23 de junio de 2003. Chile comenzaba, entonces, la etapa de implementación de una política de profesionalización para la alta dirección en el sector público, con muy altas expectativas —a decir de los propios hacedores de la ley, tal como acabamos de reproducir.

3.4 El Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) chileno: Premisas de diseño, en perspectiva comparada

Con aquella decisión de 2003, Chile se sumaba a un conjunto reducido de países en el mundo que cuentan con sistemas, más o menos similares, para el desarrollo de la alta dirección pública en el sector público, específicamente en el nivel de sus gobiernos nacionales. Estados Unidos de América (EEUU), con su *Senior Executive Service* en el ya lejano 1979 (ver Figura 5), es el país que inaugura el camino de esos esfuerzos de profesionalización de los cuerpos directivos altos del gobierno; seguido por otros países

⁴⁸ *Ibid.*, 537-538.

del estilo Westminster (Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Reino Unido —UK), algunos europeos y recientemente por países asiáticos, como Corea.

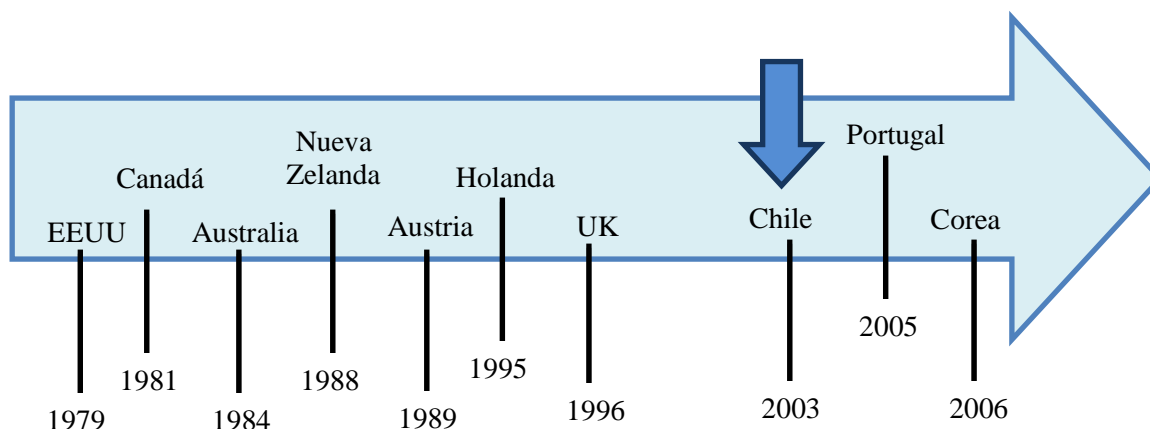


Figura 5. La Alta Dirección Pública, fechas de institucionalización en diversos países

Fuente: Lafuente, *et al*, 2011.

La Ley 19.882 del Nuevo Trato Laboral constituye el marco jurídico propio para el diseño e institucionalización de un sistema de alta dirección en Chile, pero no todos los países que han decidido poner en marcha este tipo de reformas han optado por formalizar (bajo estatutos jurídico propios) la existencia y desarrollo de segmentos directivos del sector público. También es cierto, por otra parte, que al revisar las diversas experiencias nacionales de profesionalización y desarrollo de la alta dirección, no todas tienen rasgos homologables a la experiencia chilena. Los siguientes apartados nos permitirán observar con qué países el SADP de Chile reúne más similitudes.

De la gestión y conducción del sistema

Para conducir y gestionar el SADP de Chile, la ley 19.882 previó —tal como mencionamos en la sección anterior de este estudio— la creación de la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC o “Servicio Civil”) y del Consejo de Alta Dirección Pública (CADP), que se insertaría y recibiría apoyo (para el cumplimiento de sus funciones) de la primera. El artículo 26 de esa Ley otorgó amplias facultades a la DNSC, tal como puede leerse a continuación (hemos dejado en cursivas aquellas que se relacionan con el SADP):

- a) Participar en el diseño de las políticas de administración de personal del sector público y colaborar con los servicios públicos en la aplicación descentralizada de las mismas, en el marco del proceso de modernización del Estado;
- b) Promover reformas y medidas tendientes al mejoramiento de la gestión del personal del sector público;
- c) Prestar asesoría en materias de personal a las autoridades de gobierno, así como también a los subsecretarios y jefes de los servicios no incluidos en el Sistema de Alta Dirección Pública en materias de personal de alto nivel;
- d) *Realizar las acciones necesarias para asegurar el eficiente y eficaz funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública;*
- e) *Constituir y administrar un registro de los cargos de altos directivos públicos que comprenda toda la información relevante de los mismos;*
- f) *Constituir y administrar un registro de la información individual y funcionaria, incluidos los perfiles profesionales de las personas que desempeñen los cargos de directivos públicos, como asimismo de los convenios de desempeño suscritos por ellos;*
- g) Realizar estudios sobre remuneraciones en los sectores público y privado a efecto que sirvan de base para *proponer las asignaciones de alta dirección pública y funciones críticas*, como asimismo para la determinación de las demás retribuciones económicas en el ámbito del sector público;
- h) *Facilitar y prestar oportunamente el debido e integral apoyo administrativo y técnico al Consejo de Alta Dirección Pública para el cabal cumplimiento de sus funciones;*
- i) Fomentar y apoyar la profesionalización y desarrollo de las unidades de personal o recursos humanos de los ministerios y servicios;

- j) Constituir una instancia de apoyo a la interlocución con las organizaciones de funcionarios de los ministerios y servicios, en cuanto al cumplimiento de normas legales y seguimiento de los acuerdos que se suscriban con los mismos;
- k) Fomentar el desarrollo de la cultura participativa con el fin de mejorar las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos;
- l) Incorporar en la proposición de políticas de personal, variables que eviten todo tipo de discriminación, tales como, género, tendencias sexuales, religión, étnicas, discapacidades físicas y otras de similar naturaleza;
- m) *Constituir y administrar un registro de consultores externos especializados en servicios de asesoría para procesos de selección de personal;*
- n) Realizar diagnósticos y estudios acerca de temas propios de sus funciones;
- o) Promover la implementación de programas de inducción para los funcionarios que ingresen a la administración;
- p) Administrar Fondos creados para ejecutar programas en el área laboral, tales como los relativos a becas, mejoramiento de los ambientes laborales y de seguridad en el trabajo;
- q) Realizar las tareas que el Ministro de Hacienda le encomiende en el ámbito del personal del sector público, y
- r) Ejecutar las demás funciones que le encomienden las leyes y los reglamentos

Se trataba de un cúmulo muy considerable de atribuciones en materia de gestión de personas en el gobierno chileno. En alguna de las entrevistas realizadas en este estudio, uno de los informantes clave entrevistados decía: “[Se] decidió que alguien dentro del sector público tuviese los 7 días de la semana y los 365 días del año la responsabilidad de la política de recursos humanos en el gobierno. [Se debía] subir la dimensión al tema, por lo que se creó un servicio más, un jefe de servicios. En el Estado es muy importante que sea un jefe de servicios que vele por la política de recursos humano en

el sector público”. La instrumentación de varias de sus atribuciones implicaban un importante apoyo presupuestal, de modo que para estar en condiciones más óptimas para el impulso de estrategias integrales de modernización de la gestión de personas en el sector público, también se acordó que la DNSC fuese un servicio adscrito al Ministerio de Hacienda, tal como puede observarse en el organigrama de abajo (Figura 6), donde también apreciar la inserción gráfica del CADP.

Por su parte, tal como adelantamos en la sección previa, el CADP estaría integrado por Jefe del Servicio Civil (Director Nacional del Servicio Civil), quien lo preside, y por cuatro consejeros. Éstos tienen que ser designados por el Presidente de la República, para un período de seis años, pero también ratificados por el Senado con votación de 4/7 de los integrantes de esa cámara. Este dato no es menor: se busca un equilibrio interno y un consenso político transversal como garantía frente a la apropiación partidista; de ahí que las dos grandes fuerzas (coaliciones) políticas del país participen en la decisión final de nombrar a que personas de reputada experiencia, conocimiento profesional y probidad pública⁴⁹, que son independientes del Ejecutivo (Silva, 2011; Longo 2013).

La ley también previó que la elección de dichos consejeros se hiciera de manera escalonada (mediante duplas cada tres años), buscando con ello preservar continuidad y experiencia en su conformación. Las atribuciones que la han sido conferidas al Consejo de Alta Dirección Pública son las siguientes:

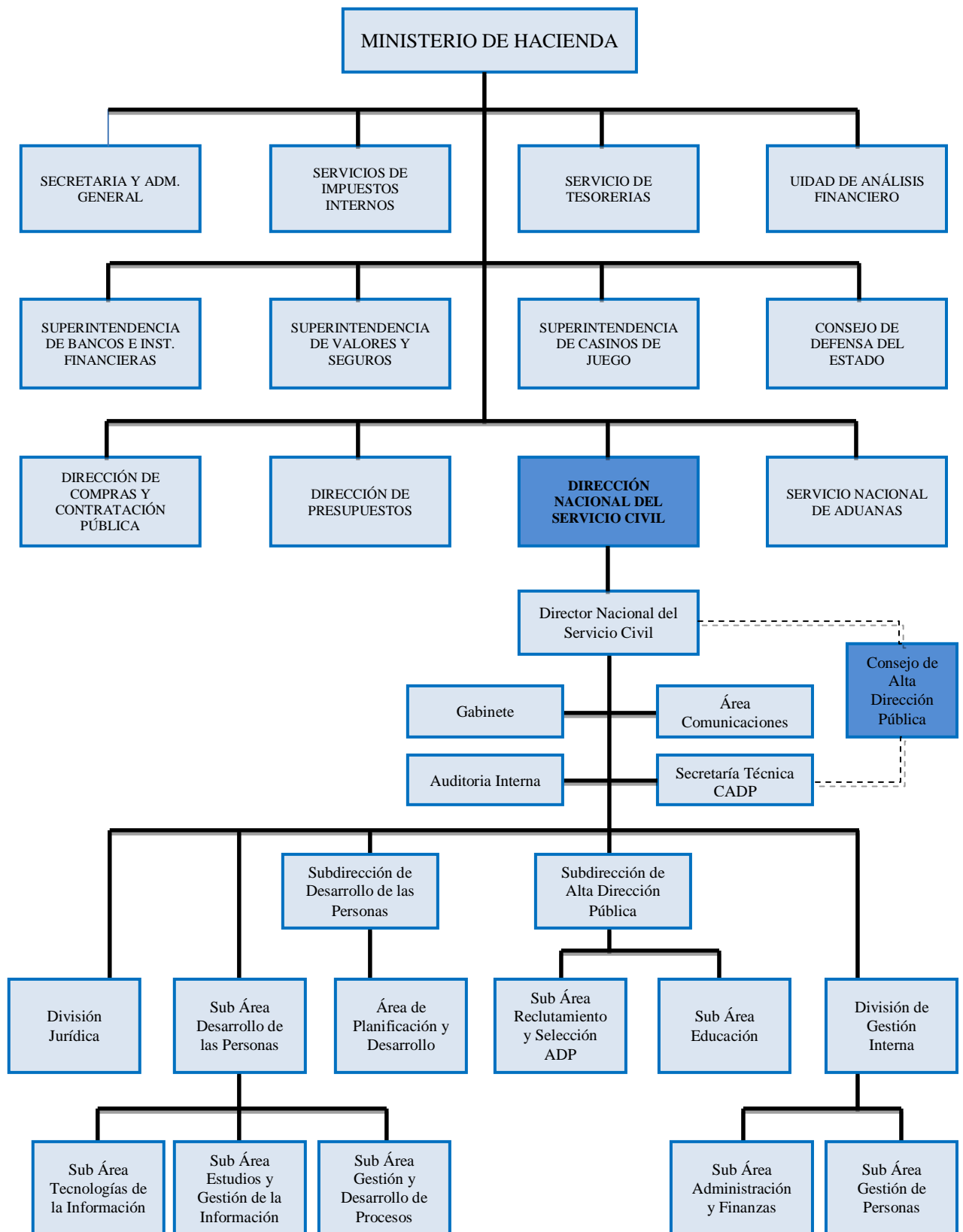
- a) Conducir y regular los *procesos de selección* de candidatos a cargos de jefes superiores de servicio del Sistema;
- b) Resolver la contratación de empresas especializadas en *selección de personal* para asesorar o realizar todo o parte de las labores involucradas en los procesos

⁴⁹ La ley establece (artículo 44) que el Presidente de la República debe designar como Consejeros a personas con reconocido prestigio por su experiencia y conocimientos en administración de personal y/o políticas públicas, sea en el sector privado o público. Adicionalmente, en el artículo 47, se lee una importante limitante a acerca del perfil del Consejero: no tener vínculo laboral con algún partido político; así lo dice: “El desempeño de labores de consejero será incompatible con el ejercicio de cargos directivos unipersonales en los órganos de dirección de los partidos políticos. Del mismo modo serán inhábiles los consejeros que por sí, o su cónyuge o sus parientes hasta el primer grado de consanguinidad, tengan control sobre la administración o participen de la propiedad de empresas o instituciones relacionadas con procesos de selección de personal, inscritas en el registro que al efecto mantenga la Dirección Nacional del Servicio Civil. Por otra parte, cuando participen en el proceso de selección personas que tengan la calidad de cónyuge, hijos o parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad inclusive, el consejero deberá inhabilitarse” (Ley 19.882).

de selección, entre aquellas del registro que al efecto lleve la Dirección Nacional del Servicio Civil;

- c) Revisar y aprobar los *perfiles profesionales* de los candidatos propuestos por el ministro del ramo que correspondan al jefe de servicio que se requiera proveer, pudiendo para este efecto proponer criterios generales a la Dirección Nacional del Servicio Civil;
- d) *Proponer al Presidente de la República una nómina* de entre 3 y 5 de los candidatos seleccionados en el proceso de selección efectuado para la provisión de un cargo de jefe de servicio;
- e) Participar en el *Comité de Selección* de directivos del segundo nivel jerárquico, mediante la designación de uno de sus integrantes de la letra b) del artículo siguiente o de un profesional experto de la nómina que al efecto deberá elaborar. Estos profesionales expertos deberán tener reconocidas capacidades en las áreas de administración de personal y/o políticas públicas;
- f) *Conocer de los reclamos* interpuestos por los participantes en los procesos de selección del SADP;
- g) Proponer al Ministro de Hacienda los porcentajes de la *Asignación* de Alta Dirección Pública para los jefes superiores de servicio del Sistema, tomando en consideración los antecedentes recabados relativos a los niveles de tecnificación y de responsabilidad de las respectivas instituciones y los perfiles requeridos, así como el conocimiento obtenido de las remuneraciones de mercado en el sector público o privado para funciones afines o asimilables;
- h) Proponer a la Dirección Nacional del Servicio Civil las medidas y normas generales que juzgue necesarias para el mejor funcionamiento del SADP y absolver las consultas que la Dirección Nacional le efectúe sobre la materia, *incluyendo entre éstas las relacionadas con los Convenios de Desempeño y su evaluación*, e
- i) Proponer el nombramiento y remoción del Secretario del Consejo.

Figura 6. La DNSC, ubicación y diseño organizacional (2015)⁵⁰




⁵⁰ Tomado de DNSC, (2015c)

Del repaso de las funciones que tienen bajo su responsabilidad la DNSC y el CADP se desprenden varios apuntes adicionales que quiero formular. Primero, que resulta evidente que la DNSC tiene un rol que trasciende exclusivamente la atención única hacia el SADP. Tiene un papel mayor en el impulso de reformas y medidas destinadas a la mejora de la gestión de personas en el sector público. En el propio organigrama que aparece arriba es posible observar la existencia de dos áreas funcionales muy claras: por un lado, la subdirección dedicada a la ADP y, por el otro, la destinada al desarrollo de las personas. En este último caso, durante este estudio pude percatarme del esfuerzo considerable que se ha venido haciendo para contribuir efectivamente —desde la DNSC— en la mejora de la gestión de personas en todo el sector público chileno. La tarea no es sencilla, más por el hecho de que, como parte del diagnóstico, se ha observado que existe un desarrollo desigual, desequilibrado, de la gestión de personas en las instituciones públicas, además de que la posición e influencia de las unidades responsables de llevar a cabo esa gestión en la estructura de las instituciones públicas también es disímil (Egaña 2015; Guerra, 2015); la situación es aún más desafiante si el compromiso directivo con el desarrollo de las personas es precario, o si el propio marco jurídico se vuelve un componente rígido que limita la posibilidad de emprender iniciativas en la materia⁵¹. El otro “brazo” de la DNSC es la Subdirección de Alta Dirección Pública que, en los hechos, termina constituyéndose en la principal área en que el Consejo de Alta Dirección Pública hace descansar buena parte del trabajo técnico que se deriva de sus decisiones de carácter colegiado.

Hace unos años, en un estudio que pretendía estudiar el grado de involucramiento de los políticos en decisiones relativas al ingreso, carrera y separación de altos directivos, sus autores explicaban que las comisiones o consejos de servicio civil pueden ser definidas

⁵¹ Quizá ello explica el porqué en los últimos años el Presidente de la República ha tenido que aprobar diversos “Instructivos Presidenciales” (IP) para intentar corregir esas rigideces. Un IP es un documento que firma el Presidente de la República para fijar la política de la administración sobre un tema específico, más allá de las normas que rijan el tema de que se trate, con la finalidad de lograr alineamiento transversal en la materia. En esa lógica, el 26 de enero de 2015, el Presidente emitió un IP destinado a la construcción, difusión y adopción de buenas prácticas de gestión de personas en las instituciones públicas sobre aspectos muy puntuales, entre ellos: 1) Reclutamiento y Selección; 2) Inducción; 3) Gestión del Desempeño Individual; 4) Gestión de Capacitación y Formación; 5) Movilidad interna: Procesos de; 6) Selección Interna y Promoción; 7) Rol de jefaturas y personas con personal a cargo; 8) Clima Organizacional y Ambientes Laborales; 9) Relaciones Laborales, responsabilidades familiares y parentales, y ambientes de mutuo respeto entre hombres; 10) Calidad de Vida Laboral; 11) Garantías sobre Respeto a la dignidad; y 12) Sistemas de información para la toma de decisiones. La DNSC está llamada a desempeñar un rol relevante en verificar y evaluar que ese IP se cumpla de manera razonable. (Egaña, 2015; Guerra, 2015)

como aquellos “cuerpos independientes, con responsabilidades y autoridad (a menudo reforzado en la propia Constitución), que buscan asegurar que el principio del mérito sea observado en los nombramientos y promociones, y que el servicio civil esté protegido del patronazgo y de la interferencia política” (Matheson *et al*, 2007:51). En el estudio fueron revisadas varias experiencias nacionales donde existen este tipo de cuerpos colegiados y, tomando como base el grado de participación/delegación que esas comisiones y consejos tienen en la gestión de procesos relacionados con el desarrollo del servicio civil (por ejemplo, reclutamiento, apelaciones, supervisión estratégica, etc.), pudieron llegar a un cuadro donde se las naciones revisadas son clasificadas con base en ese criterio. Este cuadro lo hemos reproducido abajo, con el fin de intentar ubicar nuestro caso de estudio (Tabla 8).

Tabla 8. Comisiones (Consejos) de Servicio Civil, con áreas de énfasis a que se dedican (Algunos ejemplos nacionales)		
<div> Gestión del servicio civil dentro de la Comisión/Consejo  Delegación de gestión del servicio civil hacia departamentos/agencias en línea (la Comisión/consejo se concentra en visión estratégica general) </div>	Énfasis principal (en el trabajo de la Comisión del Servicio Civil)	Ejemplos de países
	Reclutamiento, supervisión, apelaciones	Corea
	Reclutamiento	India, Pakistán, Bangladesh <i>Chile</i>
	Apelaciones	Estados Unidos (EEUU)
	Supervisión	Reino Unido Nueva Zelanda Sudáfrica

Fuente: Elaboración propia, con base en Matheson *et al* (2007).

En lo que ve al Consejo de Alta Dirección Pública de Chile, creemos que encaja justo con la definición que nos ofrecen los autores mencionados acerca cuáles deben ser los fines de una Comisión o Consejo de Servicio Civil: su principal objetivo, en efecto, ha sido la búsqueda y esfuerzo constante por hacer que el mérito sea el principio que ordene y guíe los procesos de reclutamiento y selección de altos directivos públicos. De la revisión de la ley, de reportes que documentan el trabajo de ese órgano, así como de lo que las propias entrevistas de este estudio arrojaron, es posible concluir que el CADP ha tenido un grado

de involucramiento notable en prácticamente todo el proceso de reclutamiento y selección de Altos Directivos Públicos, pero con menor influencia en otros procesos sustantivos para el desarrollo de la ADP, como son la evaluación del desempeño, el acompañamiento directivo, o la toma de decisiones respecto estímulos por desempeño. Podemos deducir que el CADP fue pensado preponderantemente para apoyar al Estado chileno en la tarea de supervisar que el mérito fuese efectivamente un principio básico que se respete en los concursos de cargos directivos. Y en ese sentido, se le otorgaron facultades relevantes para participar en las diversas etapas de los procesos de reclutamiento y selección (de lo cual volveremos más adelante), hasta el punto en que puede definir y presentar las nóminas al Presidente de la República (cuando se trate de jefes de servicio, primer nivel), o a los titulares de ministerios o de los propios servicios (para el caso de cargos directivos de segundo nivel). Pero aun cuando puede proponer a la DNSC medidas y normas generales para el mejor funcionamiento del SADP, el CADP tiene menor margen de influencia en otros procesos o aspectos del desarrollo de la ADP. Por ello, si regresamos a la Tabla 8, estimamos que el caso del CADP podría ser ubicado en el segundo renglón de arriba hacia abajo, con lo cual queremos denotar que en lo que al reclutamiento, el CADP sí tiene un involucramiento muy relevante, pero que en la gestión propiamente del proceso reclama de la participación tanto de la DNSC, como de las instancias que integran los comités de selección en los casos de concursos de cargos de segundo nivel jerárquico.

Del ámbito funcional

Hemos ya mencionado que, con base en la Ley 19.882, los altos directivos públicos son aquellos funcionarios de la exclusiva confianza de la autoridad competente, que desempeñan cargos de jefaturas en la dirección de órganos o servicios públicos o en unidades organizativas de éstos. De igual forma se previó que otra característica para ser considerado como ADPs, era la desempeñar predominantemente tareas de ejecución de políticas públicas y de provisión directa de servicios a la comunidad, exceptuando del Sistema ciertos servicios, así como posiciones directivas en las intendencias, gobernaciones y en el servicio exterior. Se pensó, entonces, que en el SADP habría cargos de primer nivel (jefes de servicio) y segundo nivel (aquellos inmediatamente

inferiores)⁵². La figura 7 permite visualizar el lugar en que se encuentran esos dos niveles dentro de la estructura de cargos del sector público chileno, pero al mismo tiempo es útil para dimensionar la gran cantidad de relaciones, o vínculos que ellos —en su desempeño cotidiano— pueden tener con una multitud de actores interesados (*stakeholders*) tanto en el ámbito interno como en el externo propiamente de las organizaciones en que laboran.

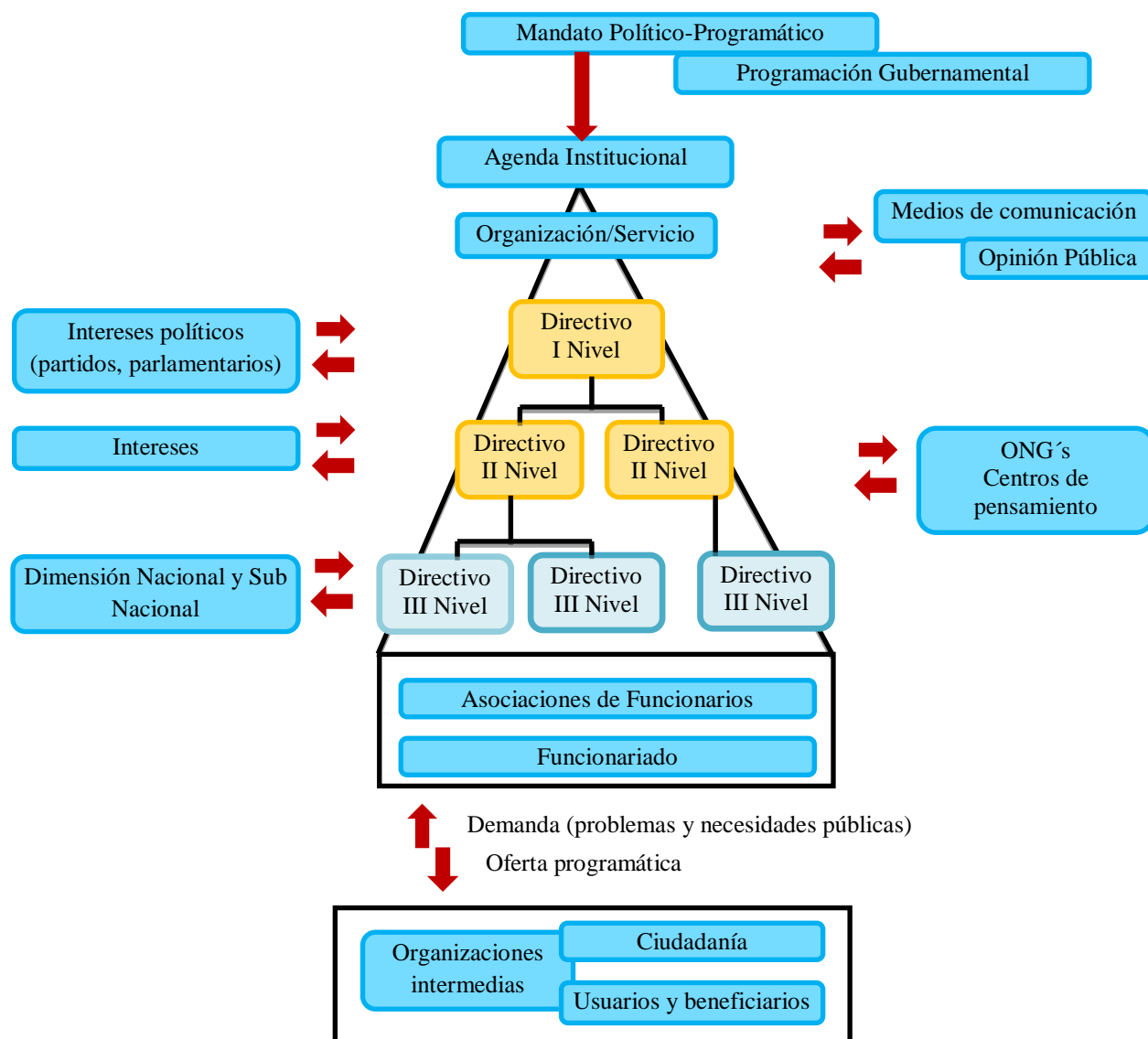


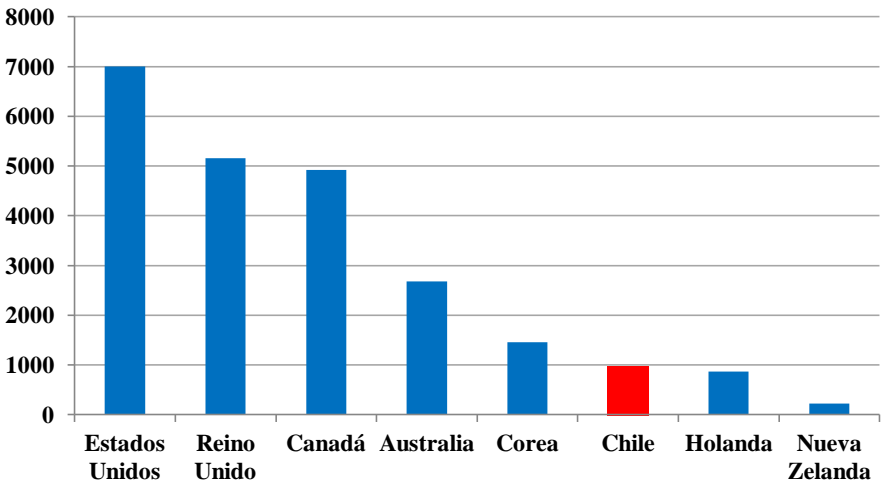
Figura 7. Entorno de los directivos públicos en Chile

Fuente: Rogers y Guzmán, (2015)

⁵² En el plano de otras experiencias nacionales, podemos encontrar que en Canadá son 5 los niveles que forman parte del segmento profesional de directivos; en Holanda son 4; en Australia 3 y en Nueva Zelanda 1 (Lafuente, *et al*, 2011).

En el capítulo cuarto de este estudio profundizaremos en el crecimiento numérico que ha tenido el SADP de Chile desde 2004 a la fecha. En este punto, y para efectos de dimensionar su tamaño frente a otras experiencias nacionales que cuenta con esquemas profesionales de alta dirección pública, queremos subrayar que salvo los casos de Estados Unidos y Australia, donde se cuenta con una proporción importante de altos directivos (en relación al total de los funcionarios que integran sus respectivos servicios civiles), Chile cae dentro de aquellas naciones cuyo porcentaje de altos directivos es menor al 1 por ciento (ver Tabla 9 y Gráfica 9).

Gráfica 9. Número de cargos sujetos a sistemas de ADP (2010)



Fuente: Lafuente, *et al*, 2011

Tabla 9. Cargos sujetos a sistemas de ADP, como porcentaje del total	
País	%
Reino Unido	2.5%
Australia	1.7%
Canadá	0.9%
Holanda	0.7%
Chile	0.5%
Corea	0.3%

Fuente: Lafuente, *et al*, 2011

De los “filtros de acceso”: el reclutamiento y la selección

Chile buscó construir, en lo que ve al reclutamiento, un sistema de alta dirección pública siguiendo el modelo neozealandés, más basado en un esquema de posiciones vacantes (en contrapartida a los de “carrera”, diferenciación que ya ha sido abordada en este estudio) que promueve la competición abierta, transparente, de talento humano proveniente tanto del sector público como privado. En documentos revisados, y también en entrevistas que forman parte de este estudio, se pudo corroborar que, en efecto, los impulsores del SADP se vieron especialmente inclinados por estudiar y explorar la experiencia que en la materia había iniciado años atrás el gobierno de Nueva Zelanda, país del que mucho se ha estudiado la audacia con la que emprendió reformas de gestión pública en la segunda mitad de la década de 1980`s y todo el periodo del sucesivo decenio, así como de los resultados que ellas produjeron (Boston, et al, 1996; Boston, 1998; Maor, 1999; Baehler, 2003; Norman, 2003; Norman and Gregory, 2003; Duncan and Chapman, 2010; Lodge and Gill, 2011; Aucoin, 2012).

En términos específicos, respecto del reclutamiento de altos directivos en Nueva Zelanda, se sabe que el país buscó una fórmula desafiante, novedosa, de cómo atraer al mejor talento humano del mercado laboral. En aquel lugar la llamada *State Services Commission* es la instancia que se encarga de esos procesos, así como la responsable de definir las condiciones de contrato y de remuneración de los altos directivos. Al frente de la Comisión está el Comisionado (*commissioner*)⁵³, quien debe impulsar procesos competitivos, ampliamente difundidos, sobre bases del mérito para reclutar a candidatos de la alta dirección pública (*Chief Executive Officers, CEOs*, entre los principales), que pueden provenir tanto del propio sector público como del privado. Una vez revisado y aprobado el perfil de competencias (mismo que es discutido con el Ministro de Servicios del Estado y con el ministro correspondiente donde se encuentra la posición vacante), el Comisionado busca el apoyo de empresas y consultoras externas dedicadas al reclutamiento de talento. Hay una serie de evaluaciones (entre ellas las llamadas *assessment centers*, para un juego de rol) y un panel final de entrevistas que se conforma por el Comisionado, el *Deputy State Services Commissioner*, un representante propuesto por el Ministro donde se ubica la posición susceptible de concurso, así como

⁵³ El sitio electrónico oficial de la Comisión es: <http://www.ssc.govt.nz/> (acceso: Agosto 25, 2015).

aquellas personas que el Comisionado juzgue que, por su conocimiento del área de adscripción del cargo, puede ser útil para discutir los méritos de los candidatos. Al finalizar ese panel, sus integrantes se reúnen con la empresa consultora y de manea conjunta integran un listado que ordena a los aspirantes de mayor a menor calificación; este insumo es el que el Comisionado utiliza para formular la recomendación de designación al Ministro de Servicios del Estado, quien a su vez hace llegar tal recomendación al gabinete. Cuando el Gobernador General firma la autorización, entonces el Comisionado termina el proceso con la emisión del nombramiento al nuevo CEO (OECD, 2003; Moon, 2013; Paun, 2013). En suma, se trata de un esquema de reclutamiento y selección que dota al *State Services Commissioner* de considerable margen para conducirlo, en condiciones de independencia y prácticamente nula influencia político-partidaria en los nombramientos que genera; tal hecho contrasta con las experiencias de reclutamiento de altos directivos que se llevan a cabo en Estados Unidos y Australia, países donde hay más control político sobre los nombramientos (Paun, 2013).

Y a partir del modelo de Nueva Zelanda, en Chile ha sido diseñado un proceso de reclutamiento que reúne las siguientes etapas y características (ver Figura 8):

1. La obligación de emitir convocatoria pública de concurso cuando se produzca la vacancia en cualquiera de los cargos directivos de nivel I y II⁵⁴. Antes, sin embargo, la autoridad donde se encuentra el puesto vacante debe solicitar a la DNSC la realización del concurso; podríamos decir que, con ello, se pone en marcha el proceso de reclutamiento y selección por concurso.

⁵⁴ La ley prevé, como ya hemos dicho, qué cargos formarán parte del SADP y, por tanto, deben ser sujetos de concurso público. Como veremos en el siguiente capítulo, la DNSC (y el CADP) paulatinamente con el paso de los años no sólo han sido actores clave en los concursos de aquellos puestos adscritos al Sistema, sino también en los “no adscritos. Es conveniente precisar que para la selección de directivos de nivel I, el proceso es conducido directamente por el CADP (al Consejo concurre el ministro respectivo para presentar el perfil de selección). También se prevé que el subsecretario del ramo pueda seguir en todo el proceso, aunque sólo con derecho a voz. Por su parte, el proceso de selección de los directivos de nivel II es conducido por un Comité de Selección, mismo que se integra por un representante del jefe superior del servicio respectivo, funcionario de la planta directiva del mismo, un representante del ministro del ramo y un miembro del CADP o un representante de éste elegido de una lista de profesionales aprobada por el propio Consejo, quien lo preside.

2. Los cargos, al ser provistos por medio de concursos públicos, tienen que descansar en la discusión y definición de un perfil donde queden muy claros los criterios de competencia profesional, de capacidad directiva y de probidad. El CADP, a través de la DNSC, desempeña un rol importante en las tareas iniciales que conducirán a la aprobación final de ese perfil.
 - 2.1. Aprobado el perfil, enseguida inicia el desarrollo propiamente del concurso. El método principal de búsqueda es la convocatoria pública, en cuyo caso los postulantes deben enviar sus antecedentes por medio de formularios electrónicos disponibles en portales electrónicos. Adicionalmente, cuando el CADP considere que para un determinado cargo es necesario recurrir a la modalidad de *head hunting* lo podrá hacer, de entre las empresas externas que hayan cumplido un proceso legal y transparente de licitación de su servicio. En esta etapa, la Subdirección de la ADP de la DNSC hace un primer “filtro” de aspirantes que cumplan los requisitos básicos.
 - 2.2. Enseguida la empresa externa (o la DNSC, según corresponda) lleva a cabo una serie de evaluaciones de los aspirantes que cumplieron requisitos, entre ellas pruebas psicolaborales, de competencias y psicométricas, además del contraste de los antecedentes de los candidatos con los perfiles de selección;
 - 2.3. Ya con un listado depurado, viene una etapa de entrevistas, a partir de la cual se integran las listas de candidatos elegibles para el cargo, que se harán llegar al CADP (cuando se trate de cargos de primer nivel) para su evaluación final y para la construcción de las nóminas respectivas.
3. El CADP (o el Comité de Selección, cuando se trate de cargos de segundo nivel) define la lista de los elegibles que será presentada para su resolución al Presidente de la República en el caso de un directivo de primer nivel, o al jefe superior de servicio para el segundo nivel jerárquico.
4. Quien toma la decisión final del nombramiento es el Presidente de la República, la cual tiene que ser comunicada al CADP y al ministro del ramo, y notificada

personalmente al directivo elegido. Para formalizar el nombramiento se elabora un Decreto Supremo que es firmado por el Presidente de la República y por el ministro del ramo. Es importante reiterar, sin embargo, que el Presidente puede declarar desierto y solicitar la realización de un nuevo concurso; esta decisión (de declaración de desierto) también lo puede hacer el CADP o el Comité de Selección.

5. Posteriormente, con el apoyo de la DNSC, se llevan a cabo acciones en materia de inducción del nuevo directivo en el cargo; y
6. Finalmente, los temas de contenidos del Convenio de Desempeño Individual (CDI), de evaluación propiamente del rendimiento y solicitud de renuncia, ya no es competencia de la DNSC, sino de la autoridad superior donde se encuentre el cargo en cuestión.

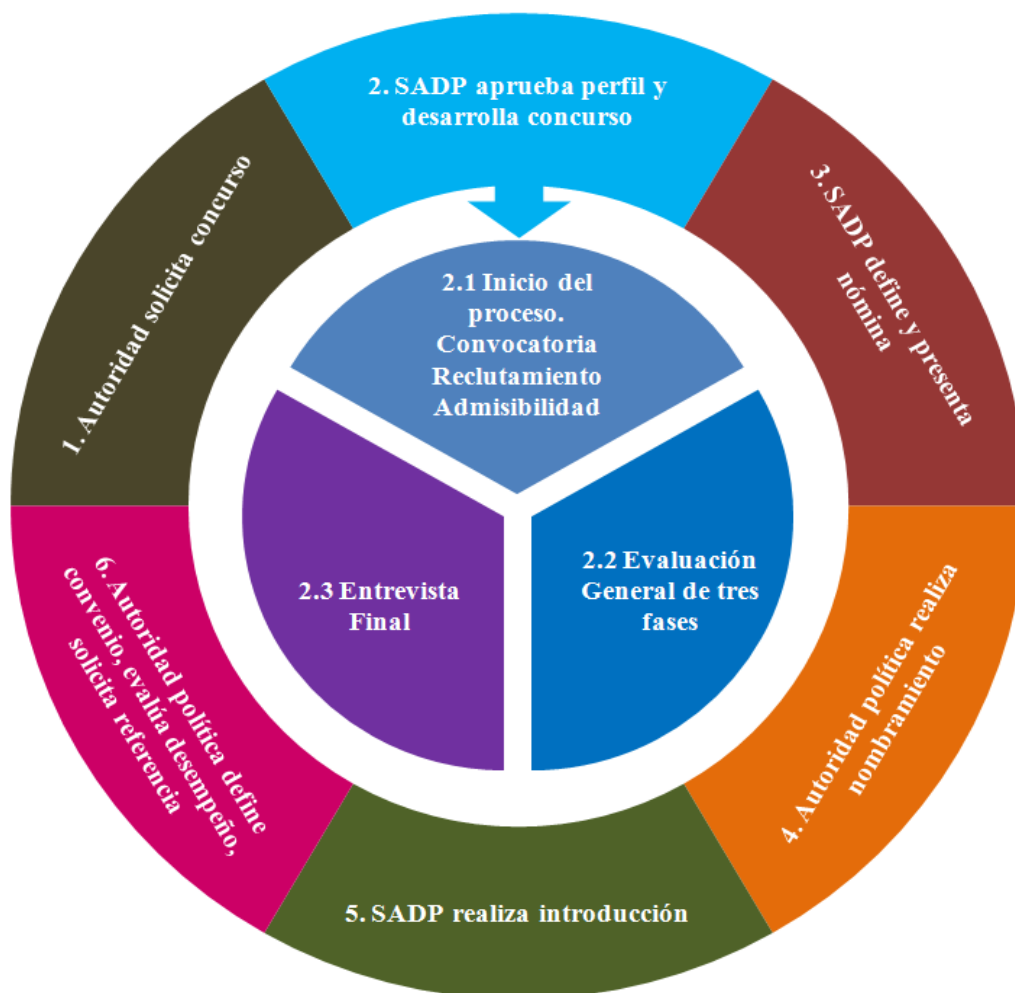


Figura 8. Ruta del procedimiento para reclutar, seleccionar, nombrar e inducir a nuevos ADPs en el SADP

Fuente: Servicio Civil, (2015:17)

De la “responsabilización”: Los Convenios de Desempeño Individual

Habiendo agotado el procedimiento de concurso y, tal como se observa en la Figura 8 (inmediatamente anterior a esta sección), realizado la inducción (se puede visualizar como el punto 5 dentro de dicha figura) en el cargo por el cual el postulante nombrado compitió, el nuevo alto directivo público es obligado por ley a respetar cuatro condiciones específicas que buscan facilitar y comprometerlo en el mejor desempeño de sus labores, a saber:

1. *Dedicación exclusiva.* Los cargos de ADP deben desempeñarse con dedicación exclusiva, de acuerdo con las siguientes prohibiciones e incompatibilidades establecidas en:

Artículo 1º (Ley N° 19.863): “...Dicha asignación será incompatible con la percepción de cualquier emolumento, pago o beneficio económico de origen privado o público, distinto de los que contemplan los respectivos regímenes de remuneraciones”.

Artículo 8º-(Ley N° 19.863): “Independientemente del régimen estatutario o remuneratorio, los funcionarios públicos podrán desarrollar actividades docentes durante la jornada laboral, con la obligación de compensar las horas en que no hubieren desempeñado el cargo efectivamente y de acuerdo a las modalidades que determine el jefe de servicio, hasta por un máximo de doce horas semanales. Excepcionalmente, y por resolución fundada del jefe de servicio, se podrá autorizar, fuera de la jornada, una labor docente que exceda dicho tope”⁵⁵.

De igual manera, las normas legales también prevén la incompatibilidad entre las funciones de los altos directivos públicos, y el ejercicio de cargos o funciones unipersonales en los órganos de dirección de partidos políticos (cargos directivos (artículo 65 de la Ley 19.882).

⁵⁵ Esa limitante adicional generó desincentivos en altos directivos públicos, especialmente en el área del sector salud. A raíz de ello, en la Ley N° 20.498 (publicada en el Diario Oficial el 7 de febrero de 2011) optó por flexibilizar la dedicación exclusiva de los subdirectores médicos de servicios de salud y subdirectores médicos de hospital. Con base en esa norma, dichos directivos tienen la opción de sustituir la jornada de 44 horas semanales con dedicación exclusiva, por una jornada de 33 horas semanales, con la limitante que no pueden ejercer otro cargo con responsabilidades directivas en el sector salud. Asimismo, permite que las horas de docencia (que la ley autoriza para estos cargos), puedan ser destinadas indistintamente o combinadas al desempeño de la actividad clínica y asistencial.

2. *Duración del nombramiento*: Los nombramientos que son conferidos a los altos directivos públicos de Chile tienen una duración de tres años, aunque pueden ser renovados por la autoridad competente hasta en dos ocasiones, por igual plazo; esto significa que podrían durar hasta nueve años⁵⁶ teniendo en consideración las evaluaciones disponibles, especialmente aquellas relativas al cumplimiento de los Convenios de Desempeño suscritos (que enseguida abordaremos). Transcurridos estos plazos el directivo puede continuar en el cargo si vuelve a postular en igualdad de condiciones y resulta seleccionado. No obstante, no debemos perder de vista lo que ya antes habíamos mencionado: la ley también establece que los altos directivos públicos tienen en materia de remoción la calidad de *empleados de exclusiva confianza* de la autoridad facultada para disponer su nombramiento.
3. *Indemnización*: La Ley N° 19.882 establece que los altos directivos públicos tienen derecho a gozar de la indemnización contemplada en el artículo 148 de la Ley N° 18.834⁵⁷, cuando:
 - a) El cese de funciones se produzca *por petición de renuncia*, antes de concluir el plazo de nombramiento o de su renovación, y no concurra una causal derivada de su responsabilidad administrativa, civil o penal, o
 - b) Cuando dicho cese se produzca por el término del período de nombramiento sin que éste sea renovado. Dicha indemnización asciende a un mes por año de trabajo en la institución, con un tope de seis meses.
4. *Asignación de Alta Dirección Pública*. Éste es uno de los aspectos interesantes de la Ley aprobada en 2003: la posibilidad de que los altos directivos públicos pudiesen tener un salario atractivo, que pueda contribuir a la retención, se pensó en dicha fórmula: la de reemplazar la Asignación de Dirección Superior que anteriormente se señalaba en la Ley N° 19.863, por una Asignación de Alta

⁵⁶ Vale decir que algunos de los altos directivos públicos entrevistados como parte de la investigación de campo de este estudio estaban en esa situación: ellos habían logrado sumar los nueve años que, a lo más, es posible permanecer en el cargo directivo. En ese período habrían logrado trascender y permanecer en sus posiciones directivas independientemente de los cambios de coalición gobernante en 2010 y 2014.

⁵⁷ El Artículo 148 de esa Ley establece que los funcionarios tienen derecho a una “indemnización equivalente al total de las remuneraciones devengadas en el último mes, por cada año de servicio en la institución, con un máximo de seis. Dicha indemnización no será imponible ni constituirá renta para ningún efecto legal”.

Dirección Pública, para lo cual se consideran, entre otros, los siguientes factores:

- i) la estructura remuneracional actualizada del sector público, y la situación remuneracional de cargos que pudieran considerarse asimilables en el sector privado; ii) la singularidad de cada servicio: problemas que enfrenta, población beneficiaria, número de funcionarios, presupuesto, localización territorial (si corresponde), entre otras variables; y iii) la situación de servicios con características similares, evitando desequilibrios al interior de cada área⁵⁸.

5. *Firma de Convenio de Desempeño con su superior*: Este instrumento, como ampliaremos a continuación, busca —entre otros objetivos— comprometer a los altos directivos públicos con una gestión eficaz y eficiente, para lo cual deberán sujetarse las políticas públicas y planes definidos por la autoridad, las instrucciones impartidas por sus superiores jerárquicos y los términos del propio convenio de desempeño.

En el capítulo segundo de este estudio abordamos las implicaciones que tiene la elaboración de un sistema de responsabilización por el rendimiento. Ahí subrayamos la importancia que tiene la medición, la evaluación, el seguimiento y la utilidad del desempeño de los empleados públicos. No abundaremos mucho más de lo que ahí dijimos. En esta parte solo queremos enfatizar algunos de los elementos sobre los que descansa la elaboración y los propósitos que, al menos desde el plano del diseño legal, pretenden los convenios de desempeño individual (en adelante *CDI*) en el SADP de Chile. Quizá solo agregaríamos que su inclusión dentro del SADP es coincidente con lo que en otros países (EEUU, Reino Unido, Canadá, Holanda y, en particular, Nueva

⁵⁸ Desde los años iniciales de institucionalización del SADP en Chile, el tema de los salarios competitivos de sus directivos públicos ha sido una preocupación constante. En la primera *Memoria del Consejo de Alta Dirección Pública 2004-2005* ya se dejaba constancia de ello, en los siguientes términos: “La instalación de la Alta Dirección exige atraer y retener a directivos idóneos y de amplia experiencia, realizando tanto la búsqueda en el sector público como en el sector privado. Este desafío exige hacer atractivo ocupar cargos de responsabilidad pública desde distintos ámbitos, entre los cuales está acortar distancias con el sector privado en materia de remuneraciones, considerando que dichos directivos deben ejercer sus funciones con dedicación exclusiva. Este aspecto requerirá realizar estudios de remuneraciones para tener políticas claras sobre cómo resolver las brechas que se producen en actividades similares y que se ejercen tanto en el sector público como en el privado. Por otra parte, habrá que definir cuál será la renta más adecuada para aquellos que ejercen funciones que no son comparables con actividades desempeñadas en el sector privado” (CADP, 2006: 21). En ese marco de preocupaciones, y con el apoyo del Banco Mundial, la empresa Deloitte presentó a la DNSC (en diciembre de 2014) el Informe Final de una “Consultoría para el análisis comparado de experiencia nacional e internacional de estructura de compensaciones para cargos del sector público”, de cuyos resultados se pudieron conocer en el *Seminario Internacional Alta Dirección Pública 2015: aprendizajes del proyecto de Fortalecimiento del Sistema de Alta Dirección Pública*, realizado el 24 de septiembre de 2015, en Santiago de Chile.

Zelanda) se ha buscado explorar para el desarrollo de sus respectivos servicios civiles superiores (Ketelaar *et al*, 2007; Matheson *et al*, 2007).

Con base en lo dispuesto en la Ley, los CDI en el SADP de Chile han sido concebidos como: 1) una *herramienta de gestión*, a través de la cual la autoridad respectiva y el directivo público acuerdan compromisos de gestión y metas estratégicas, así como los medios para verificar su cumplimiento; 2) un *instrumento para la evaluación de la gestión directiva*, en tanto que permite contrastar lo que realiza el directivo frente a lo que había sido planificado, tanto al finalizar un ciclo como durante la propia gestión cotidiana, con la finalidad hacer los ajustes que corresponda y, con ello, conseguir los resultados deseados; y, 3) una *herramienta de dirección*, dado que permite a la autoridad establecer las prioridades de gestión a partir de los lineamientos políticos de gobierno, buscando con ello alinear el trabajo de los servicios con los objetivos gubernamentales. Tal concepción surgió desde el mismo año 2004, cuando se integró por primera vez y comenzó a laborar el Consejo de Alta Dirección Pública (CADP, 2006)⁵⁹.

Sobre esa base, el CADP emitió “Orientaciones para la elaboración de convenios de desempeño de altos directivos públicos”, donde se previó que en esos instrumentos debían ser incluidos los siguientes elementos:

- a) *Relación con los desafíos del cargo*, provenientes del propio perfil de selección del alto directivo público;
- b) *Compromisos de disciplina financiera*, que aseguren una adecuada gestión de los recursos financieros de la institución;
- c) *Compromisos relativos al desempeño de la institución hacia el usuario final*, beneficiario y/o cliente, según corresponda; y,

⁵⁹ El tema de los CDI, en efecto, ha estado desde los orígenes en la preocupación de los Consejeros de CADP, así como de autoridades de la DNSC. Basta ver las actas de ese órgano colegiado del lejano año 2004 para constatar ese interés. En la sesión 26 de octubre de 2004, por ejemplo, el Consejero Mario Waissbluth planteaba al resto de sus compañeros la posibilidad de voltear la mirada a desarrollos propios de la gestión privada (como el *Balance Scorecard*), con la finalidad de encontrarles utilidad práctica para la tarea propia de elaborar los lineamientos que en el SADP se habrían de seguir en la construcción de los convenios; en la del 16 de noviembre de ese mismo año 2004, la Sra. Marcela Guzmán, Jefa de la División de Control de Gestión de la DIPRES en aquella fecha, asistía a reunión del CADP para ampliar información sobre los instrumentos de control de gestión disponibles en el gobierno central de Chile; y en la del 30 de noviembre de 2004, Rodrigo Egaña (entonces subsecretario de SEGPRES) era invitado a hablar sobre la definición de contenidos de los CDI y su vínculo con los ciclos presupuestarios. Al año siguiente se aprueba el primer Reglamento para la elaboración de Convenios, instrumento que en 2014 sería la ocasión más reciente en que fue reformado; de ello volveremos en el capítulo siguiente.

- d) Compromisos vinculados a asegurar el cumplimiento de los *mecanismos de incentivo de remuneraciones* de tipo institucional y/o colectivo.

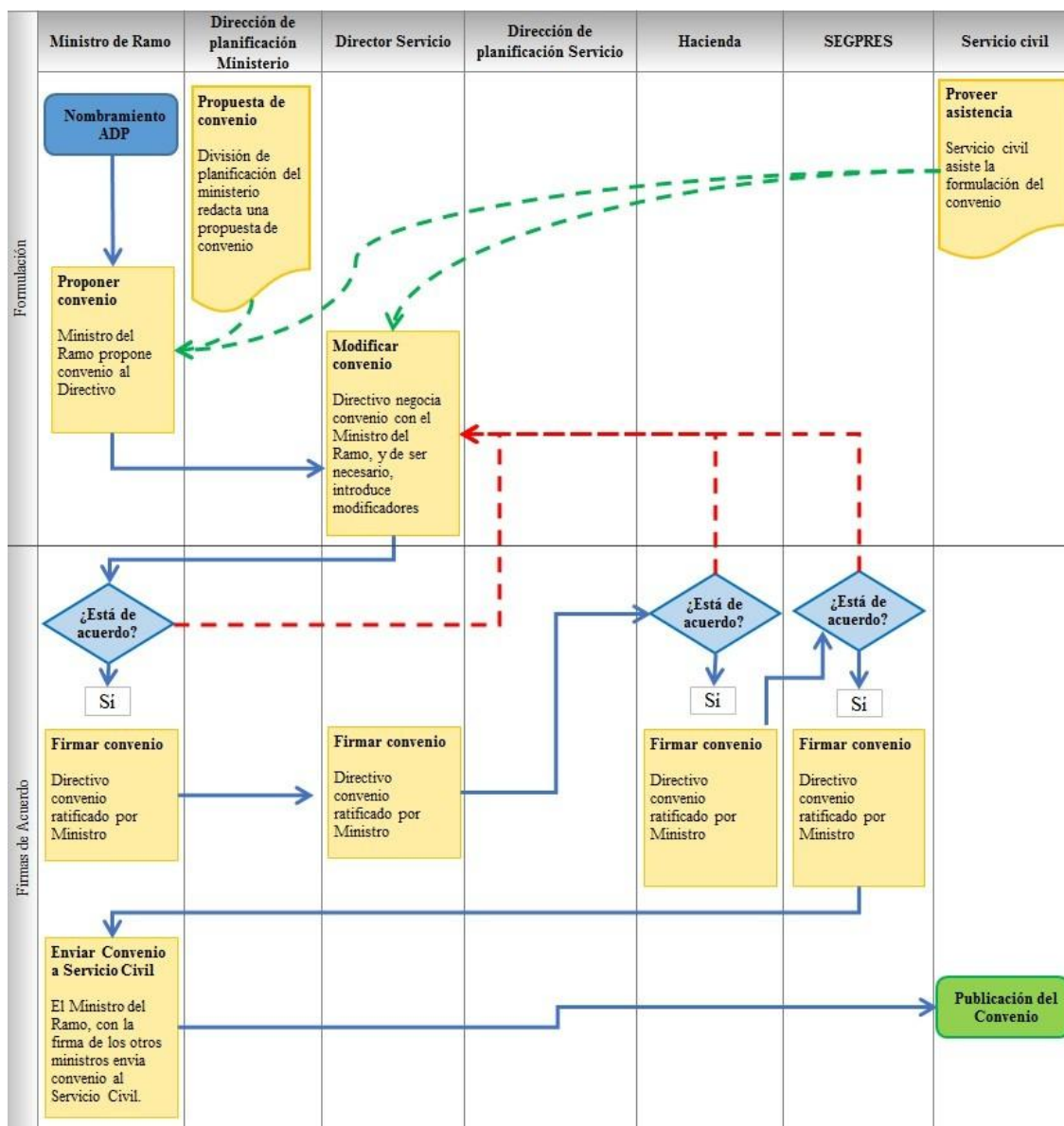


Figura 9. Proceso de elaboración de CDI, para directivos de Nivel I (2013)

Fuente: Irarrázaval, (2013). Elaborado con base en Ley 19.882 y Reglamento emitido el 29 de Diciembre de 2005.

Además de tales aspectos, en los años siguientes se puso en marcha un mecanismo para la elaboración de los CDI, que involucraba (como a la fecha sigue ocurriendo) la participación no sólo de la DNSC, sino también del Ministerio de Hacienda, de la DIPRES, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), y del propio Servicio donde se encuentra el alto directivo público adscrito. Las Figuras 9 y 10, que

enseguida mostramos, dan cuenta de ese complejo circuito de discusión, elaboración y firma de los Convenios de Desempeño Individual. De la efectividad de los mismos, lo abordaremos en el siguiente capítulo de este estudio.

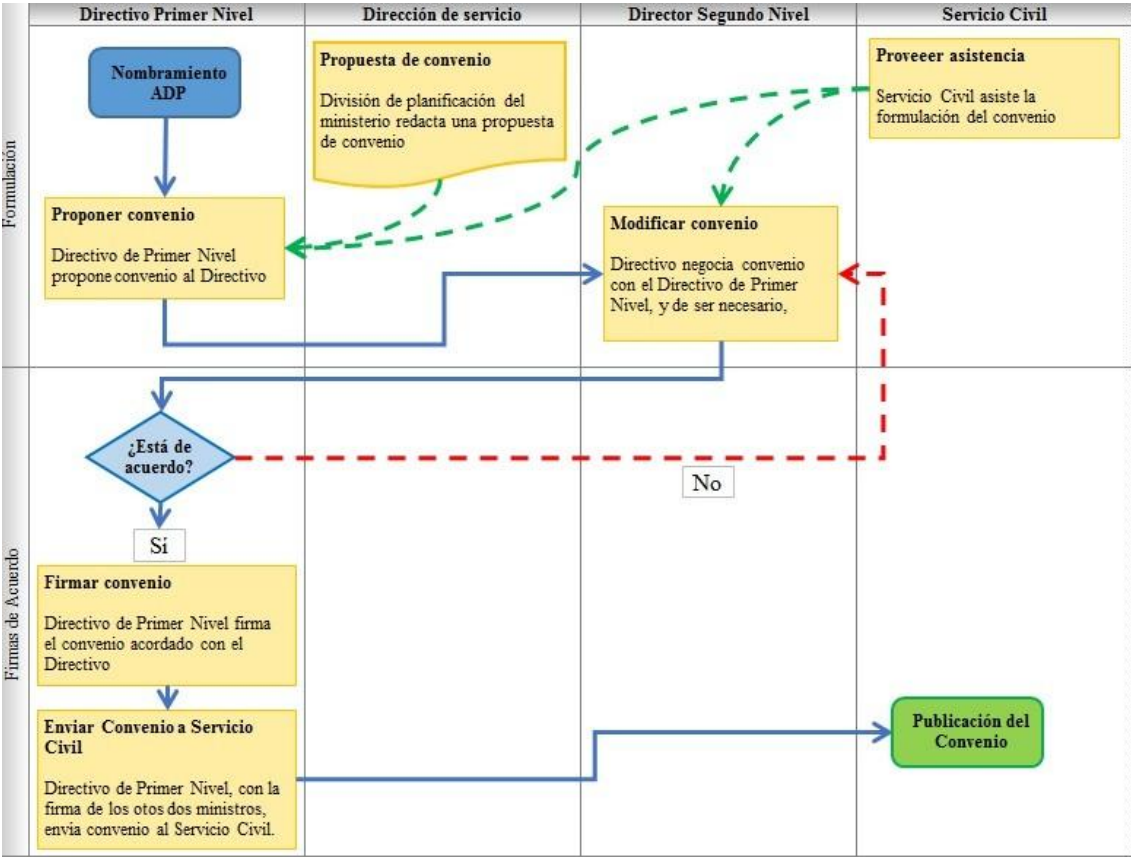


Figura 10. Proceso de elaboración de CDI, para directivos de Nivel II (2013)

Fuente: Irrarrázaval, (2013). Elaborado con base en Ley 19.882 y Reglamento emitido el 29 de Diciembre de 2005.

De la retención: renuncia o “no renovación”

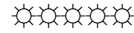
Al igual que en el caso neozelandés, el uso de contratos trianuales es, como hemos visto, un rasgo esencial del SADP en Chile. Pero a diferencia de aquel país (donde el involucramiento o influencia política para decidir nombramientos, despidos o promociones de altos directivos es bajo a nivel internacional —ver Tabla 10), en el caso chileno siempre quedó claro que si bien los resultados de los CDI serían tomados en cuenta para el momento de decidir sobre la renovación del nombramiento del directivo, en ningún momento tal situación quedaría atada, rigidizada, a la permanencia del alto directivo en el Sistema. Por tratarse de cargos de exclusiva confianza del Presidente de la República, se dejó a salvo la posibilidad de remoción o de solicitud de renuncia al

directivo público en cualquier momento o circunstancia. Ello quedó explícitamente establecido en la Ley 19.882, pero como pudimos acreditar con evidencia empírica (arriba, en este estudio), desde antes de su aprobación los actores políticos convinieron que en ese punto no debía haber diferencia entre sus respectivas posiciones.

Tabla 10. Panorama general respecto de la participación política en decisiones de desarrollo y carrera de altos directivos públicos en países de la OCDE				
<div> <div>Mayor participación política</div>  <div>Menor participación política</div> </div>	País	Nombramientos	Despidos	Promociones
	Estados Unidos	Alto	Alto	Alto
	Italia	Alto	Alto	Alto
	México	Medio	Medio	Alto
	Francia	Medio	Medio	Medio
	Polonia	Medio	Medio	Medio
	Bélgica	Medio	Medio	Medio
	Suecia	Medio	-	-
	Nueva Zelanda	Bajo	Medio	Bajo
	Corea	Bajo	Bajo	Bajo
	Dinamarca	Bajo	Bajo	Bajo
	Reino Unido	Ninguno	Ninguno	-

Fuente: Ketelaar, *et al* ,(2007)

Esa decisión tendría repercusiones en materia de desvinculación y de rotación de los altos directivos públicos en el SADP de Chile. Veamos en el siguiente capítulo de qué tamaño resultaron ser tales efectos, así como los principales resultados alcanzados sobre de las variables de exploración que interesan en este estudio.



— Qué es lo más importante para usted en sus equipos de gobierno?

— Lo que más necesito es compromiso y sensación de urgencia. No en el sentido de que sean ansiosos o estresados, si no en saber que hay cosas urgentes que no pueden esperar, y que uno debe hacerlo todo para que esas cosas salgan adelante, y salgan bien. No tener una actitud burocrática. Yo me recuerdo de un compañero —cuando yo trabajaba en el Ministerio de Salud— que cuando uno llegaba a su oficina tenía un montón de documentos y siempre estaba trabajando con el documento que tenía primero hasta arriba de su escritorio. Y decía: “Cuando alguien esté muy apurado me va a llamar, saco este documento y pongo el otro en primer lugar...”. Esa no puede ser la actitud, tiene que ser la actitud de decir: “Yo estoy aquí para cumplir con un compromiso, cumplir con un país que ha creído en un proyecto, y voy a hacer todo lo posible para que esto esté listo en el más breve plazo, porque la gente no puede esperar”.

Michelle Bachellet
Presidenta de Chile (2006-2010 y 2014-2018)

[Respuesta de ella, en entrevista hecha por Paula Escobar. En: Escobar P. (2014), *Yo, Presidente/A. Lecciones de Liderazgo de cinco gobernantes*, Santiago: Catalonia, p. 110]

Capítulo 4. La implementación del SADP: Resultados, tensiones y desafíos en torno a la ecuación “Mérito-Confianza”, 2003-2015

4.1 La etapa inicial: 2003-2005

Apenas fue aprobada la Ley 19.882, y publicada en el Diario Oficial en el 23 de Junio de 2003, vinieron los primeros dos retos: crear y dotar de estructura y recursos a la nueva Dirección Nacional del Servicio Civil, por un lado, e integrar el Consejo de Alta Dirección Pública, por el otro. Ambas tareas debían ser agotadas en un plazo breve en virtud de que había artículos transitorios en la Ley que implicaban poner en marcha varias de las acciones relacionadas con la institucionalización del SADP. A manera de ejemplo, vale mencionar que ese régimen de artículos transitorios quedó establecido que para el siguiente año (2004) tendrían que haberse incorporado al menos 48 servicios públicos, y en los siguientes años (entre 2006 y 2010) al menos 10 servicios en forma anual (artículo decimocuarto transitorio).

De igual manera, el decimosexto transitorio obligaba a que, una vez que los servicios se fuesen incorporando, sus cargos directivos que quedaran vacantes tendrían que ser, enseguida, concursados; tal situación obligaba entonces a tener integrado a la brevedad el CADP, con el fin de comenzar a discutir y construir los reglamentos, criterios y estrategias que permitiesen dar cuerpo y sentido a los mandatos que legalmente correspondía cumplir a ese cuerpo colegiado. De modo que, de un lado, el Presidente Lagos nombró a Catalina Bau como Directora Nacional del Servicio Civil, y propuso al Senado los nombres de Rosanna Costa, José Florencio Guzmán Correa, María Luisa Braham y Mario Waissbluth, como los Consejeros que integrarían el CADP; el Senado aprobó tales propuestas y así quedó integrado dicho órgano⁶⁰. Después, conforme a la

⁶⁰ El artículo vigésimo transitorio previó que en la primera integración del CADP habría dos Consejeros que serían electos por los seis años que en el cuerpo de Ley se establecía, y los restantes dos por tres años. Esto se haría por una única ocasión, con el fin de de iniciar un esquema de escalonamiento en futuros nombramientos de Consejeros. En el caso del Presidente del Consejo, por ser un cargo de confianza cuyo nombramiento recae en el Presidente de la República, éste ha cambiado cada vez que un Presidente de la República asume el poder. Catalina Bau fue la primera presidenta (entre 2004 y 2006); posteriormente, en 2006, Rossana Pérez fue designada como Directora del Servicio Civil, quien se desempeñó hasta principios de 2010, cuando —con la llegada de un nuevo Presidente de la República— se nombró a Carlos Williamson, Director del Servicio Civil entre aquel año y 2014; el último (y actualmente en funciones) presidente del CADP es Rodrigo Egaña, Director del Servicio Civil designado por Michelle Bachellet, quien se encuentra en funciones como Presidenta de la República por segunda vez para el período 2014-2018.

citada Ley, se nombró a un secretario técnico, para auxilio de las labores de aquél (ver Figura 11).

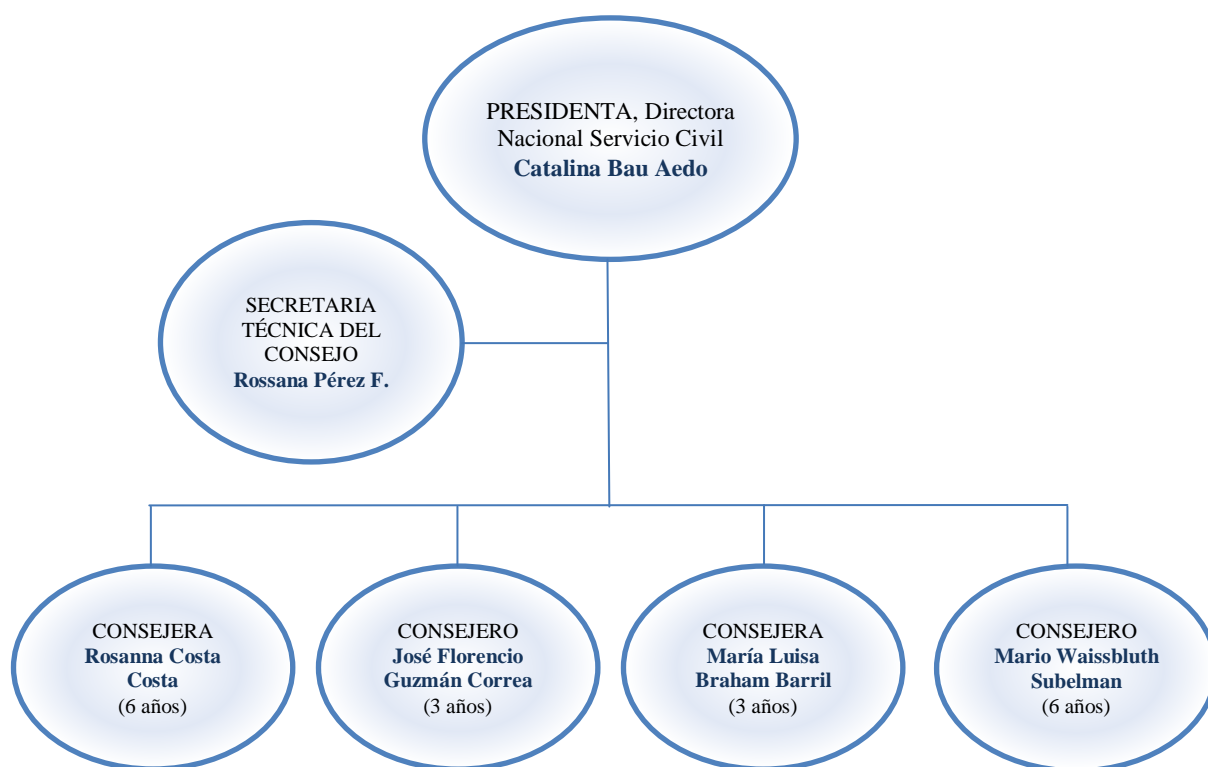


Figura 11. Integración del Consejo de Alta Dirección Pública, 2004

Fuente: CADP, (2006:17)

Conforme a la citada ruta gradual de incorporación de servicios al SADP, se proyectó que hacia el año 2010 se hubiese completado la incorporación de 99 servicios —los cuales tenían que responder al criterio legal de que fuesen predominantemente de ejecución de políticas públicas y de provisión directa de servicios a la comunidad— de un total de 128 servicios públicos. Tal proyección implicaría elegir (bajo el nuevo esquema de concurso abierto y meritocrático, cuyas principales características fueron expuestas en el capítulo anterior de este estudio) 98 jefes de servicios⁶¹ y 639 directivos de segundo nivel, tal como se observa en la Tabla 11. En ella también se observa que entre los años 2004-2006, se preveía incorporar 53 servicios al Sistema, que representaba un total de 53 cargos de primer nivel jerárquico y 364 cargos de segundo nivel jerárquico.

⁶¹ Uno de los servicios (en el área de aeronáutica) estaba en una circunstancia especial, razón por la cual al final del día la cifra resultó ser 98 (CADP, 2006).

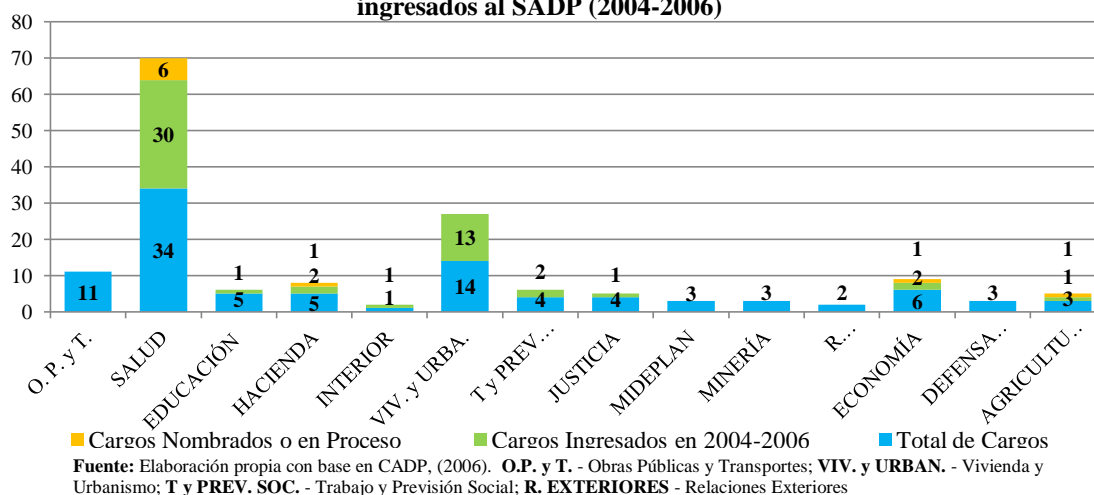
Tabla 11. Proyección de cargos directivos a incorporar al SADP, por Ministerio

Ministerios	Total de Cargos (proyectados al 2010)		Cargos a incorporar, 2004-2006	
	I Nivel	II Nivel	I Nivel	II Nivel
Obras Públicas y Transportes	11	27	0	0
Salud	34	251	30	233
Educación	5	43	1	19
Hacienda	5	49	2	8
Interior	1	4	1	4
Vivienda y Urbanismo	14	4	13	0
Trabajo y Previsión Social	4	53	2	45
Justicia	4	29	1	4
Mideplan	3	6	0	0
Minería	3	12	0	0
Relaciones Exteriores	2	3	0	0
Economía	6	83	2	29
Defensa Nacional	3	31	0	0
Agricultura	3	44	1	22
Total cargos Sistema	98	639	53	364

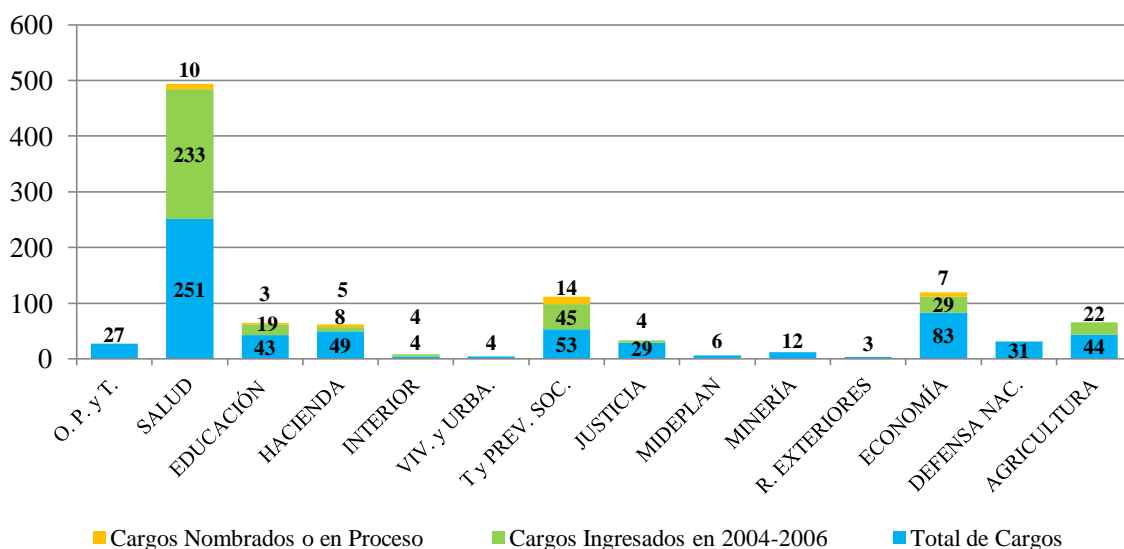
Fuente: CADP, (2006:48)

Las cifras claramente muestran que en el sector salud es donde se concentraría el mayor número de cargos por incorporar (tanto de nivel I como del II), seguido del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (en lo que a cargos de primer nivel), y del Ministerio de Trabajo y Previsión social (en el caso del segundo nivel. Las graficas 10 y 11 hacen visible ese comportamiento inicial de cargos por incorporar.

Gráfica 10. Número de cargos directivos (Nivel I), por Ministerio, ingresados al SADP (2004-2006)



Gráfica 11. Número de cargos directivos (Nivel II), por Ministerio, ingresados al SADP (2004-2006)



Fuente: Elaboración propia con base en CADP, (2006). O.P. y T. - Obras Públicas y Transportes; VIV. y URBAN. - Vivienda y Urbanismo; T y PREV. SOC. - Trabajo y Previsión Social; R. EXTERIORES - Relaciones Exteriores

Los primeros concursos

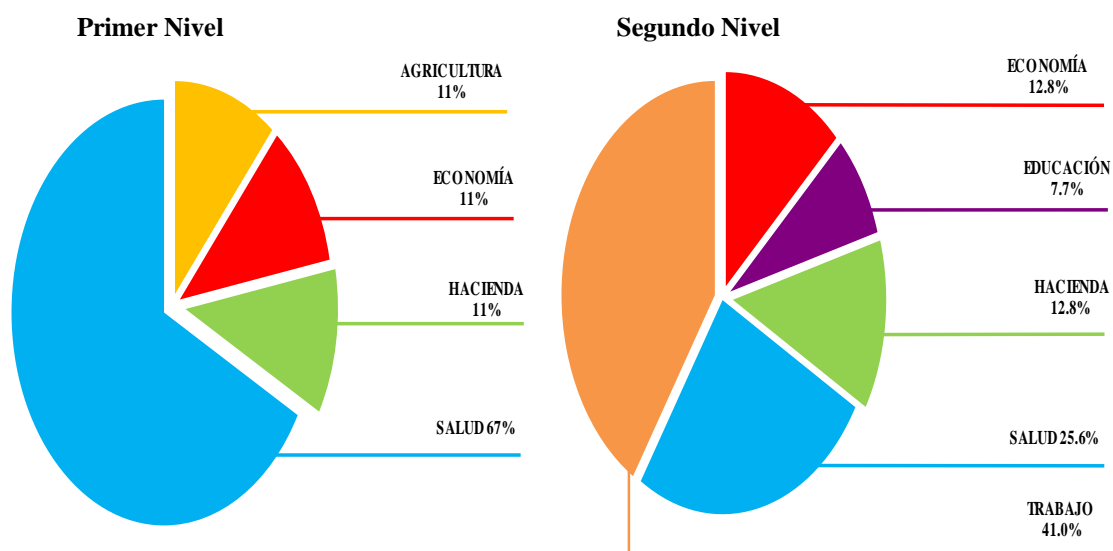
La primera sesión del Consejo de Alta Dirección Pública tuvo lugar el día 5 de julio de 2004 (CADP, 2006), y a partir de aquel día —previa definición de esquema básico para reunirse periódicamente— comenzó una labor intensa por impulsar la realización de los primeros concursos públicos para la ocupación de puestos directivos vacantes, lo cual implicaba tomar decisiones relevantes relativas a por los menos las siguientes actividades: a) discusión y aprobación de perfiles de cargo; b) establecimiento de relaciones con empresas especializadas en selección y búsqueda de talento, así como participar en tareas relativas a su eventual contratación⁶²; c) contribuir a la integración de los comités de selección para cargos de segundo nivel⁶³; d) participar en la etapa de entrevistas y elaborar las propuestas de nómina; e) definición criterios generales para la

⁶² La Ley N° 19.882 previó que debía existir un registro de consultores externos especializados, dándole a la DNSC la obligación mantener el control y actualización del mismo. Dichas empresas pueden ofrecer asistencia técnica en la preparación y ejecución de concursos para cargos contemplados dentro del SADP, así como participar directamente en su realización, siempre y cuando acrediten los siguientes requisitos. i) acreditar la constitución legal y vigencia de la consultora, ii) acreditar la personería del representante, y iii) acreditar la formación profesional y experiencia del personal perteneciente o asociado a la organización que efectivamente preste el servicio de asesoría en selección de personal (CADP, 2006).

⁶³ Como hemos dicho, mientras que en el caso del primer nivel los consejeros deben participar directamente en el proceso de selección, para el caso de los del segundo nivel tienen que promover la incorporación de profesionales expertos que los representan y que, presidiendo esos comités, busquen salvaguardar los criterios de competencia abierta, igualdad de oportunidades, no discriminación, mérito y amplia publicidad.

elaboración de propuestas de Asignaciones de Alta Dirección Pública; f) avanzar en la discusión de criterios generales de asesoría técnica en materia de elaboración de CDIs, entre otras (CADP, 2006; Actas del CADP, 2004, 2005). Así, en los meses iniciales de labores del Consejo se pusieron en marcha los primeros concursos para cargos directivos, siendo los ministerios de Salud y el Trabajo los que proporcionalmente solicitaron el inicio de una cantidad más alta de procesos de selección, para cargos de nivel I y del II, respectivamente (Gráfica 12).

Gráfica 12. Primeros concursos solicitados, por Nivel y Ministerio (2004-2005)



Fuente: CADP (2006: 52 y 57).

En esa fase inicial —según se desprenden de las memorias correspondientes— los integrantes del Consejo buscaron involucrarse decididamente en las diversas etapas de los procesos de concursos (incluidos aquellos de segundo nivel, donde la ley permitiría delegarles ciertas tareas). A decir de uno de los informantes clave entrevistados en este estudio (quien formó parte de ese primer Consejo), se consideró que era necesario tener un compromiso y activismo mayor en los procesos de selección, pues en el contexto social había gran desconfianza en torno a los concursos meritocráticos (dado el carácter contracultural del cual ya hemos hablado). Otras veces tenían que ser “voceros” directos e invitaban a personas a inscribirse en los procesos, con el fin de alentar mayor participación de postulantes. Las siguientes palabras, recogidas de esa entrevista, subrayan esa situación:

Al principio había muchas dudas sobre la seriedad de los concursos. Cuento una anécdota. Una vez había que invitar a candidatos para participar en un concurso muy especializado. Yo llamé a varios, invitándolos a que participaran en ese concurso público. Yo nunca voy a olvidar lo que me respondió un señor, al que por cierto yo conocía y al que le había explicado que todo iba a ser un proceso transparente, y le animaba a participar porque él tenía currículum, capacidades para ocupar ese cargo. Y este señor me contestó. “¿Estás [mal de tu cabeza]? Yo no me voy a exponer a eso. Yo soy un experto de nivel, que no me expongo a eso. Y además esto no va a resultar. Yo tengo apoyos claros, y lo digo aquí, de frente, que yo voy a ser el director de esa Institución. Ok, le dije, piénsalo. Te estamos invitando”. [...] Bueno, pues no postuló, no se la creyó. Hicimos el concurso y nombramos por Alta Dirección al director de esa institución (la UAF, Unidad de Análisis Financiero). Eso te demostraba cómo había que trabajar y [qué resistencias] había al inicio. Muchas veces uno tenía que llamar a la gente para que postulara, porque no creía [en los concursos], nunca se había postulado para un cargo directivo.

A pesar de ese tipo de resistencias (hasta cierto punto naturales), que se explican porque ocurrían en una sociedad que no había explorado el uso fórmulas de mérito para seleccionar a sus cuadros directivos, en el primer año (2004-2005) se dio inicio formal a los primeros 48 concursos para proveer cargos del SADP, de los cuales 9 eran para el nivel I y los otros 39 para el nivel II jerárquico. La Tabla 12 muestra la proporción entre hombres y mujeres que postularon ese año en esos concursos: por cada 4 postulantes, uno era mujer y los otros 3 hombres; la Tabla 13, por su parte, ofrece información sobre la ubicación de los postulantes a partir de sus clasificación por rangos de edades, donde destaca que: casi el 40 por ciento tenía una edad que fluctuaba entre los 29 y los 39 años, mientras que el 27.8 por ciento de los postulantes se ubicaba en el rango de 40 a 49 años de edad.

Tabla 12. Participación de postulantes en concursos finalizados (a julio de 2005), por género			
Sexo	% Postulaciones I Nivel	% Postulaciones II Nivel	% Postulaciones I y II Nivel
Femenino	18.30%	28.70%	24.60%
Masculino	81.70%	71.30%	75.40%
Total %	100.00%	100.00%	100.00%

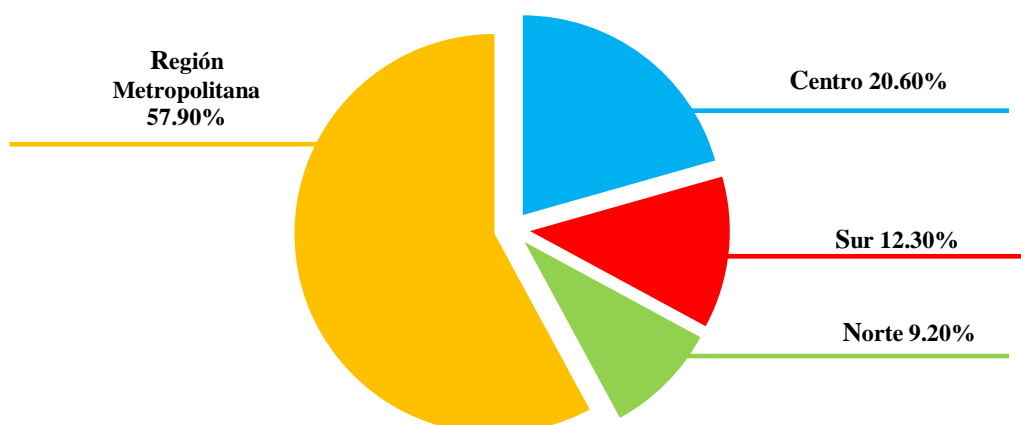
Fuente: CADP, (2006: 67)

Tabla 13. Porcentajes de participación de postulantes a concursos finalizados(a julio de 2005), por rangos de edad			
Rangos de edades	% Postulaciones I Nivel Jerárquico	% Postulaciones II Nivel Jerárquico	% Postulaciones I y II Nivel Jerárquico
Menor o igual que 28 años	6.0%	9.0%	7.9%
Entre 29 y 39 años	39.0%	36.0%	36.9%
Entre 40 y 49 años	26.0%	29.0%	27.8%
Entre 50 y 59 años	11.0%	11.0%	11.2%
Mayor o igual que 60 años	3.0%	1.0%	2.0%
No registra	15.0%	14.0%	14.2%
Total	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: CADP, (2006: 68).

En términos de división político-administrativa, Chile —como vimos en el capítulo tercero de este estudio— se integra en regiones, de las cuales la metropolitana de Santiago reúne a una proporción considerable de la población del país. Eso explicaría, parcialmente, el origen geográfico mayoritario de postulantes en esos primeros concursos que celebró el CADP: la mayoría (ver Gráfica 13) vivía en la metrópoli de la capital del país.

Gráfica 13. Origen geográfico de los postulantes en concursos, por zonas de ubicación de regiones (2004-2005)



Zona Norte	I-II-III
Zona Centro	IV-V-VI-VII
Zona Sur	VIII-IX-X-XI-XII

Fuente: CADP, (2006: 66)

El Consejo de Alta Dirección Pública y la Dirección Nacional del Servicio Civil concedieron gran atención al tema de la adecuada construcción de los perfiles de selección, según se pudo corroborar de la revisión de actas de sesión celebradas entre 2004 y 2005, así como de otros materiales de carácter documental consultados. En la consecución de ese objetivo es fundamental la participación de los ministerios o servicios donde existe la posición directiva que se someterá a concurso. De ahí que en esos primeros concursos organizados por la autoridad haya sido común, intensa, la colaboración de las contrapartes ministeriales. El perfil aprobado resultaba, entonces, de una discusión amplia entre la DNSC y el ministro respectivo (o el director del servicio, según se tratara del cargo sujeto a concurso); éstos segundos eran quienes proponían (de hecho, lo sigue siendo en la actualidad) el perfil al Consejo de Alta Dirección Pública, órgano que debía revisarlo y aprobarlo antes del inicio del proceso de selección (CADP, 2006). En general, se acordó que los perfiles reunieran al menos tres secciones en su contenido: a) la descripción del cargo, que se refiere al conjunto de condiciones propias del cargo, ii) los requisitos del cargo, relacionados principalmente con la formación y experiencia y iii) las competencias de dirección, las que, en un sentido amplio, debían referirse al conjunto de atributos esenciales que debían reunir los postulantes. La Tabla 14 reúne el abanico de elementos básicos que los perfiles debían considerar en aquella fase inicial de la implementación de los concursos de cargos directivos en Chile. Ahí se puede observar que, en lo que se refiera al apartado de competencias, el CADP optó por tener claro un conjunto, más o menos exhaustivo, de diferentes tipos de competencias que en función del cargo en concurso podrían ser más adecuadas o aplicables al perfil que se buscaba integrar. Desde luego que arribar a un acuerdo común en la definición de los perfiles no resultó ser una tarea sencilla, así lo confirmaban dos de los integrantes de aquel primer CADP, quienes al hacer un balance de los primeros tres años de la existencia del SADP chileno decían lo siguiente:

El perfil es un elemento clave, y ha sido motivo de extenso análisis al interior del Consejo, prevaleciendo la tesis de que ellos *deben ser perfiles genéricos más orientados a los aspectos gerenciales y estratégicos, antes que a conocimientos específicos*, especialmente en cargos de más alto nivel y en instituciones consolidadas donde la carencia principal no es el conocimiento de la materia. La tendencia de los Ministerios es en cambio a preferir perfiles más específicos, y conocimiento del ámbito público. (Costa y Waissbluth, 2007: 10; las cursivas son mías).

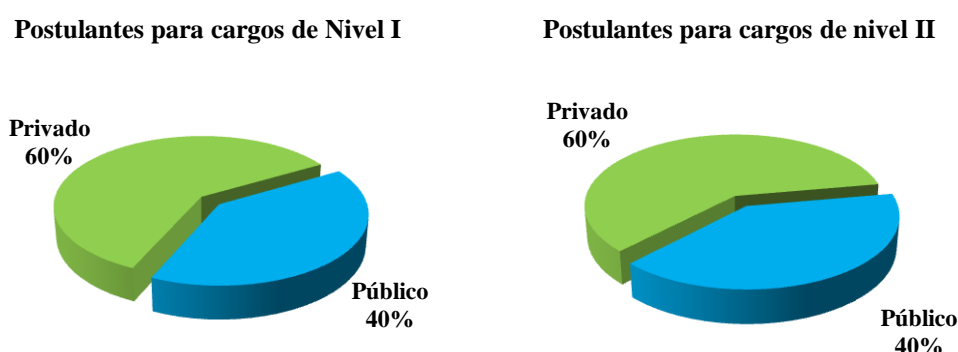
Tabla 14. Elementos en la elaboración del perfil de cargos directivos, 2005	
1. Descriptor del Cargo	
	Definición del propósito del cargo, elaborando una síntesis de los objetivos fundamentales del cargo.
	Definición de las responsabilidades más importantes del cargo.
	Organigrama de la organización, donde se sitúa el cargo.
	Aspectos relevantes del entorno, en la gestión del cargo, tales como mercado, servicios, procesos, dotación.
	Relaciones interpersonales. Definir los contactos más frecuentes y su naturaleza o propósito.
	Autoridad para tomar decisiones.
	Administración de Personal: <i>Recursos humanos, recursos financieros, recursos físicos y materiales.</i>
2. Requisitos	
Formación	Se refiere a los requisitos en términos de educación de pregrado y posgrado, así como especialización.
Experiencia	Referido a la experiencia laboral en término de años totales, así como años específicos de experiencia específica en cargos ejecutivos
Aspectos demográficos	Referidos a edad, manejo de idiomas y disponibilidad para viajar
3. Áreas de competencia	
Competencias de función	Referidas a las competencias relacionadas estrechamente con el orden técnico, propias del sector en que se desempeñará el ocupante del cargo. Las competencias de función son críticas en términos que el ocupante del cargo cuente con los conocimientos en las materias técnicas referidas al cargo y estrechamente relacionadas con la misión y los objetivos estratégicos de la institución, incluyen usualmente un <i>background</i> profesional dado por el título profesional y la especialización. Algunas de estas competencias son el dominio del: <i>Ámbito Económico, Ámbito Fiscalización, Conocimientos Finanzas Públicas</i> , entre otras
Competencias de gestión	Referidas a procesos organizacionales vinculados a la ejecución de las funciones del cargo; son críticas para alcanzar los objetivos del cargo de un modo eficiente e incluyen habilidades tales como: <i>Administración del Tiempo, Desarrollo de Planes, Orientación a Metas</i> , entre otras.
Competencias personales y de relación	Se refieren a habilidades y actitudes personales o relacionadas con el espacio de interacción con otros. En el ámbito <i>personal</i> , se refiere a cualidades propias de la persona, tales como Autoestima, Empatía, Autocrítica, entre otras. En el ámbito <i>interpersonal</i> , se trata de aquellas cualidades sociales que facilitan el trabajo con en equipo tanto al interior como al exterior de la institución. Entre ellas cabe: <i>Sociabilidad, Logro, Comunicación efectiva</i> , entre otras.
Competencias de Liderazgo	Referidas a habilidades para conducir exitosa y eficientemente equipos de trabajo; se relacionan fuertemente con la habilidad para dirigir a los equipos hacia el logro de objetivos organizacionales, incluyéndose entonces cualidades como: <i>Control Emocional, Negociación, Arbitrio, Liderazgo Participativo</i> , entre otras.
Competencias estratégicas para relacionarse con el entorno	Referidas a competencias para adaptarse adecuadamente al entorno propio de la organización; contemplan los aspectos culturales presentes en la organización y su Clima Laboral. Están pensadas como habilidades para favorecer la adaptación a la realidad organizacional. Entre ellas se incluyen: <i>Adaptación al Cambio, Capacidad para Enfrentar Crisis, Tolerancia a la Frustración</i> , entre otras.

Fuente: CADP, (2006: 85-86).

Dado el carácter abierto, orientado a adoptar convertirse en un sistema de servicio de alta dirección basado en el empleo, de concurso por posiciones (más que de carrera), los

perfiles y los procesos de selección correspondiente tenían que estructurarse de modo tal que contribuyeran a la atracción de personas no sólo del sector público sino también del privado. Ésta ha sido de una de las premisas del modelo chileno: allegarse, atraer, a los mejores postulantes del mercado laboral, independientemente de si en su experiencia previa ha haya laborado en el sector público. En esos primeros concursos celebrados del total de postulantes registrados, el 40 por ciento provenía del sector privado (ver Grafica 14) frente al restante 60 por ciento que laboraba ya en el sector público; ambos porcentajes se reprodujeron idénticamente para ambos niveles de cargos directivos

Gráfica 14. Postulantes de concursos para cargos directivos del SADP, según sector del último cargo ocupado (2005)



Fuente: CADP, (2006: 61)

Por otra parte, en la discusión de perfiles evidentemente por tratarse de posiciones de alta dirección se tenía que considerar con suficiencia el aspecto de la experiencia profesional del candidato, referido ésta en términos de años totales, así como años específicos de experiencia específica en cargos ejecutivos. Y ahí, como lo muestra la Tabla 15, 30.3 por ciento de los postulantes tenía una experiencia profesional previa en posiciones ejecutivas que se ubicaba en el rango de 5 a 10 años; otro porcentaje más o menos similar (27.9) estaba en un segmento de mayor experiencia (entre 11 y 20 años); y otro 14.5 por ciento llevaba ya más de 21 años (pero menos de 30) con esa experiencia; sólo 18.2 por ciento de los postulantes inicialmente registrados tenían una experiencia menor de cuatro años⁶⁴.

⁶⁴ Los postulantes que están dentro de este rango de experiencia profesional (menos de 4 años) no cumplen los requisitos que por ley debe cumplir un alto directivo público. Según la Ley N° 19.882 del Nuevo Trato Laboral, se establece como requisito poseer cinco años de experiencia laboral (desde la fecha de titulación) y una carrera de a los menos ocho semestres.

Tabla 15. Porcentajes de participación de postulantes a concursos finalizados (a julio de 2005), por rangos de años de experiencia profesional después de titulación			
Experiencia Profesional	%, nivel I	%, Nivel II	%, promedio I y II
Inferior o igual a 4 años*	14.0%	21.1%	18.2%
Entre 05 y 10 años	27.0%	32.0%	30.3%
Entre 11 y 20 años	28.0%	28.1%	27.9%
Entre 21 y 30 años	14.0%	14.7%	14.5%
Mayor o igual que 31 años	4.0%	3.1%	3.5%
No registra	13.0%	1.0%	5.6%
Total de Postulaciones	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: CADP, (2006: 69).

Un aspecto que es clave para contribuir a que los concursos meritocráticos se instalen como opción efectiva, aceptada por quienes encabezan los ministerios o servicios donde existen cargos directivos del SADP, es no sólo hacer que su rigor técnico lleve a la selección de los mejores postulantes, sino que el desahogo el propio concurso se pueda hacer en plazos razonables de tiempo. Un periodo largo de consumo para agotar el concurso e integrar las nóminas finales puede generar desaliento en las cabezas de las agencias o servicios. Puede decirse que, desde un punto de vista ideal de “llegada”, esto es, en el que cada uno de los participantes y actores clave haga su trabajo en forma ágil y comprometida, un concurso tiene los siguientes *puntos críticos* para su correcto desarrollo:

- 1) El inicio de un proceso lo constituye la creación de la vacante del cargo directivo;
- 2) La acción inmediata tendría que ser que el ministerio o servicio correspondiente comunique (a la DNSC) de inmediato su decisión de convocar a un concurso meritocrático;
- 3) Para que, enseguida, se haga el análisis conjunto y aprobación del perfil por conducto del CADP;
- 4) Luego, la DNSC publique de inmediato la convocatoria correspondiente y, con ese evento, el CADP y la DNSC desplieguen las etapas sucesivas de selección (“filtros”), tales como la verificación de requisitos, las pruebas psicométricas,

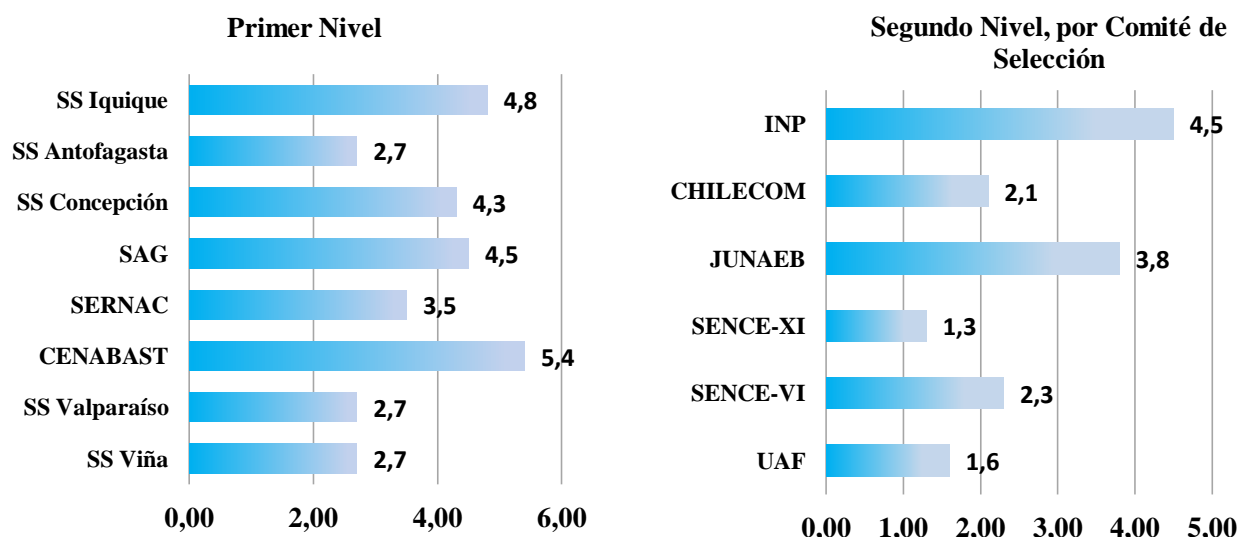
laborales y de competencias (donde se podría apoyar en las, hasta llegar a las entrevistas y la integración final de las nóminas

- 5) A continuación, el CADP —para el caso de cargos de nivel I— o el Comité de Selección —cuando se trate de concurso de cargos de nivel II— tendría que enviar a Presidente, los titulares de los ministerios o jefes de servicios (según corresponda) dichas nóminas;
- 6) Y con base en esas propuestas de nóminas, que dichas autoridades opten por el nombramiento final, o en su defecto rechacen la propuesta y, con ello, se produzca una declaración de concurso desierto. En caso de que algún postulante (de entre los que integran la nómina) resulte nombrado, éste enseguida tendría que ser notificado de la decisión, con la finalidad de que enseguida pueda tener lugar su incorporación formal e inicio de labores en el cargo directivo de que se trate.

Insisto, ése sería una ruta deseada para hacer que los concursos públicos no sólo se instalen en la cultura y conciencia de las áreas del gobierno y en las cabezas de las mismas, sino también para lograr que en un tiempo menor se cuente con los ganadores de concurso; esto, independientemente de que esa realización efectiva contribuya a generar una buena sensación o percepción pública entre todos aquellos postulantes que hayan quedado en el camino y, por tanto, no hayan resultado ganadores. Del material revisado, así como de entrevistas realizadas con informantes clave que, en mayor o menor grado, conocen ese proceso, dichas premisas sobre la efectividad y agilidad en su realización fueron expuestas y compartidas durante la investigación.

De la información disponible consultada, acerca de la duración de los concursos en aquel primer año de su realización, sólo fue posible conocer cuánto duraban las diversas actividades del inciso 4), esto es, de aquellas que dependen exclusivamente de la labor y eficacia de la DNSC y del CADP. En promedio, los concursos para cargos de nivel I tuvieron una duración de 3.8 meses, siendo los más cortos los concursos para los cargos de los Servicios de Salud de Viña y Valparaíso: 2.7 meses (CADP, 2006). En la Gráfica 15, se muestran algunos de los concursos en cargos específicos (de ambos niveles) que para el mes de julio de 2005 ya habían concluido; ahí se aprecia (en números de meses consumidos) la duración por cada uno de ellos en lo que ve —insistimos— exclusivamente a las actividades correspondientes al inciso 4), arriba descrito.

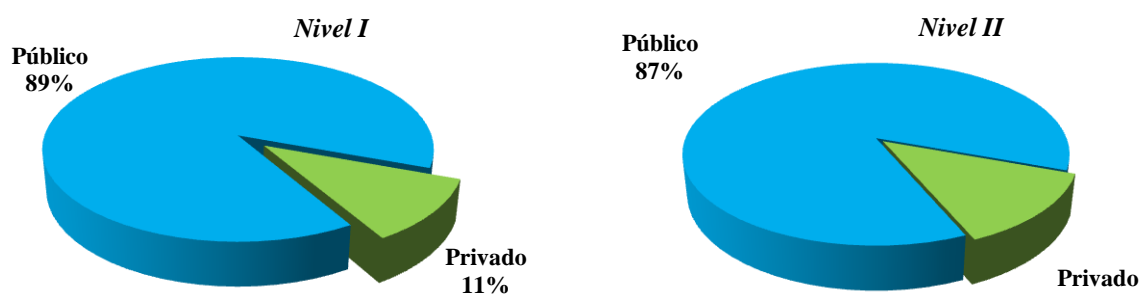
Gráfica 15. Duración de concursos (desde el inicio formal hasta la determinación de la nómina), finalizados al 5 de Julio de 2005



Fuente: CADP, (2006: 54 y 61).

Al mes de julio de 2005, justo al término del primer año de labores del CADP, a partir de las nóminas que éste y los Comités de Selección habían integrado, las autoridades competentes habían hecho 28 nombramientos, 9 en el primer nivel y 19 en el segundo nivel jerárquico del SADP. De ese universo de directivos nombrados, sólo dos de ellos habían sido inicialmente contactados (e invitados a participar) por *head hunters* (empresas buscadoras de talento); el resto se había enterado de los concursos a través de los periódicos que utilizó la DNSC para la difusión de los mismos. Si esos directivos nombrados los clasificamos con base en el sector del que provenían, esto es, del último cargo ocupado, encontramos que 89 por ciento de los del nivel I ocupaban ya una posición en el sector público y el otro 11 por ciento provenía del sector privado; cifras más o menos similares se reprodujeron en el caso de los directivos nombrados en el segundo nivel jerárquico, tal como se puede observar en la Gráfica 16.

Gráfica 16. Altos Directivos Públicos nombrados (al mes de julio de 2005), según sector del último cargo ocupado



Fuente: CADP, (2006)

La Tabla 16 (abajo) muestra la condición de los nombrados durante el desarrollo de los concursos. En la columna donde se indica “Titular antes de nombramiento”, significa que el alto directivo público nombrado era quien ocupaba ese cargo (en forma transitoria y provisional) mientras se llevaba a cabo el concurso. Al final, la estadística señala que de ese primer conjunto de directivos públicos nombrados, 47 por ciento del nivel I y 31 por ciento del nivel II eran ocupantes del cargo al momento que finalmente se les nombró como resultado del concurso. En contraposición, los que aparecen en la columna “Nuevo en el cargo” significa que no estaban en la condición de ocupante transitorio y provisional que ocupaban los de la otra columna ya descrita. Y ahí, los resultados fueron: 53 por ciento de los nombrados en el nivel I y 69 por ciento en los del nivel II llegaron por primera vez al cargo, a raíz de resultar ganadores de sus respectivos concursos.

Tabla 16. Distribución de directivos públicos nombrados (en 2005), que fueron ratificados en el cargo después del concurso		
Nivel	Titular antes de nombramiento	Nuevo en el cargo
I	47%	53%
II	31%	69%
Total	36%	64%

Fuente: CADP, (2006)

Sobre este punto —el de la posibilidad de que durante el desarrollo de los concursos pudiesen postular quienes ocupaban los cargos directivos sujetos a esos procesos de selección— es conveniente hacer un par de anotaciones. La primera es que se trataba de una situación que la ley permitía (a la fecha sigue vigente). En efecto, la norma legal sobre esta situación señala al pie de la letra lo siguiente:

Artículo quincuagésimo noveno. “De haber cargos de alta dirección vacantes, cualesquiera sea el número de los que se encuentren en esta condición, *la autoridad facultada para hacer el nombramiento podrá proveerlos transitoria y provisionalmente, en tanto se efectúa el proceso de selección pertinente*, con personas que cumplan con los requisitos legales y los perfiles exigidos para desempeñarlos. *Estos nombramientos no podrán exceder de un período, improrrogable, de un año, contado desde la fecha de los mismos.* Transcurrido este periodo el cargo sólo podrá proveerse de conformidad con lo establecido en los artículos cuadragésimo octavo y siguientes. *Sin embargo, si los*

nombramientos no han podido ser resueltos, éstos podrán mantenerse en tal calidad provisional previo informe positivo de la Dirección Nacional del Servicio Civil.” [Ley 19.882; las cursivas son mías].

Este dispositivo legal, al paso de los siguientes años (como veremos), se convirtió en un asunto central de discusión y análisis. De ello volveremos más adelante. Aquí queremos sólo dejar registro que desde el primer año de operación del SADP y de que altos directivos públicos comenzaron a ser nombrados como resultado de la realización de concursos, dicha disposición legal comenzó a generar controversia. Utilizarla era perfectamente legal, pero al mismo tiempo producía desaliento en muchos de los interesados en participar en un determinado concurso, al suponer —en un marco aún de desconfianza en torno a los procesos meritocráticos de selección de altos directivos—, que la participación de quienes ocupaban en forma transitoria y provisional el cargo objeto de concurso ya les colocaba en cierta desventaja frente a dichos ocupantes.

Sobre este mismo asunto, en la Memoria de Actividades del CADP del 2004-2005 se lee que: “la gradualidad en la aplicación del Sistema hizo necesario que la norma legal permitiera que se realizaran nombramientos provisionales y transitorios con duración hasta la fecha en que culmina el proceso de concursos, con plazo tope de un año” (CADP, 2006: 21). Los puntos discutibles, sin embargo, podrían radicar en saber con cuánta frecuencia dicha figura podría llegar a ser utilizada por los titulares de los ministerios o de los servicios donde se generaran vacantes, y también conocer si esas mismas autoridades podrían sentirse atraídas por promover sucesivas prórrogas de los nombramientos transitorios y provisionales, en detrimento de los objetivos que perseguían los concursos públicos. Tomemos además en consideración que, de una lectura cuidadosa del propio dispositivo legal, se puede desprender que en ciertas condiciones esos nombramientos podrían ser prorrogados más allá del año que se preveía sería el límite máximo. Uno de los informantes clave que entrevisté en este estudio, expresó sobre el asunto del que estamos abordando lo siguiente:

Mi preocupación desde el día uno (y quizás se pueden revisar las actas del Consejo) fue que el mundo de las autoridades más politizadas usaran inadecuadamente el nombramiento de personal transitorio. Ese espacio que quedó en la Ley, fue un escollo desde el día uno.

Los primeros problemas (y retos)

Hemos ya señalado que, apenas a mediados del 2005, el tema del uso de la figura de nombramientos transitorios y provisionales (en adelante *TyP*) podría en los años siguientes convertirse en un problema o situación que mereciera alguna reacción o corrección específica. Habían, entonces, transcurrido el 2003 (que es cuando se aprueba la Ley 19.882), el 2004 completo y medio año del 2005, cuando ya se identificaban en el horizonte los primeros problemas y desafíos que se tendrían para consolidar el SADP. En la Memoria del CADP correspondiente a los años 2004 y 2005 (CADP, 2006: 42-46), ese órgano colegiado identificaba cinco acciones en las que se debía redoblar el esfuerzo, a saber:

- 1) Estudio en materia de remuneraciones que permita definir un sistema global de criterios para proponer Asignaciones de Alta Dirección Pública;
- 2) Perfeccionar el sistema de evaluación de las empresas consultoras que permita mejorar los procesos de concursabilidad;
- 3) Contar con un sistema de seguimiento y apoyo a los altos directivos públicos;
- 4) Contar con una estrategia de comunicación sobre la importancia y avance del Sistema de Alta Dirección Pública; y
- 5) Preparar las condiciones para nombramientos que pudieran generarse en marzo de 2006.

Vistas con detenimiento, cada una de ellas representaba un problema identificado, pero al mismo tiempo un reto sobre el cual había que desplegar acciones y esfuerzos sostenidos. El éxito que en ello pudiese ser alcanzado no dependería exclusivamente de las buenas intenciones de quienes integraban el Consejo de Alta Dirección Pública. Hagamos una breve reflexión sobre cada una de ellas.

Sobre la primera, en la fuente citada se reporta que el CADP ya había solicitado a la DNSC el estudio sobre remuneraciones con la finalidad de: a) estimar la brecha o disparidad entre las remuneraciones de los altos directivos públicos (primer y segundo nivel jerárquico de las instituciones pertenecientes al SADP) y las remuneraciones de los directivos del sector privado que realizan funciones afines o similares; b) estimar la remuneración que el postulante requerirá para ingresar al sector público; c) identificar el

impacto de los posibles cambios en las remuneraciones respecto a los de los cargos afines o cercanos, con el fin de evaluar el costo de los cambios propuestos; y, d) obtener una metodología que permita definir remuneraciones acordes a los cargos a desempeñar, a fin de apoyar fundadamente la determinación en esta materia, por parte del CADP. La preocupación subyacente era obvia: se entendía que el asunto de las remuneraciones de los altos directivos públicos podía ser un factor de desaliento entre los postulantes, pero también un asunto que afectaría la capacidad de retención del propio sistema.

La segunda tenía que ver con la mejora de la toma de decisiones respecto de la contratación y calidad esperada del trabajo de las empresas externas buscadoras de talento en el mercado. Se identificaba un área de oportunidad para la mejora de los procesos de reclutamiento y selección de cargos directivos del Sistema. Respecto de la tercera acción (o desafío), la posición del órgano colegiado era también muy clara, al señalar que:

El Consejo ha considerado relevante establecer mecanismos y herramientas que potencien la gestión de los altos directivos públicos provistos a través del Sistema, lo cual debe ser diseñado en conjunto con las autoridades en cada servicio. En tal sentido, se contempla la entrega de información permanente relativa fundamentalmente al uso de programas gubernamentales y al manejo presupuestario, el uso eficiente y permanente de la página *web* de la DNSC que permitirá llegar a la mayor cantidad de altos directivos públicos en todo el país. El Consejo ha considerado necesario realizar una serie de conversaciones con los altos directivos públicos seleccionados (CADP, 2006: 44).

El SADP de Chile, como hemos visto hasta este punto del estudio, fue pensado para que, a través de concursos meritocráticos de reclutamiento y selección, las autoridades políticas pudiesen nombrar o “escoger” dentro de una nómina reducida a postulantes que cuentan con el perfil de conocimientos y competencias adecuadas para el desempeño de la función directiva. Y en ese sentido, la Ley 19.882 dota de normas y criterios generales para conseguir ese propósito. En efecto, de la lectura de esa Ley (especialmente el Título VI “Del Sistema de Alta Dirección Pública”) queda claro que el tema del reclutamiento y selección es asunto central, prioritario en el Sistema. Respecto del tema del seguimiento y apoyo (acompañamiento) de directivos, el Título VI de la ley no es precisamente igual de enfático, como sí lo es con el tema del

reclutamiento y selección. Veamos el sentido de esta afirmación. El título VI de la Ley 19.882 tiene 7 “párrafos” o apartados temáticos, cuyas denominaciones son las siguientes:

- 1°. Normas generales y bases del Sistema;
- 2°. Del Consejo de Alta Dirección Pública;
- 3°. De la selección de los altos directivos públicos;
- 4°. Del nombramiento;
- 5°. De los convenios de desempeño y su evaluación;
- 6°. De las remuneraciones; y,
- 7°. De las prohibiciones e incompatibilidades.

No existe, por tanto, párrafo alguno que explícitamente haga referencia al “desarrollo”, “acompañamiento”, “seguimiento”, o “apoyo”. Lo que sí existe en la Ley son atribuciones o facultades genéricas otorgadas tanto a la DNSC como al CADP que podrían ser interpretadas para promover ese seguimiento y apoyo a directivos sobre el cual el Consejo consideraba (en 2005) necesario impulsar. Esas facultades son, del lado de la DNSC: “Fomentar y apoyar la profesionalización y desarrollo de las unidades de personal o recursos humanos de los ministerios y servicios” [Artículo Vigésimo Sexto, 2do, i)]; y del lado del CADP: “Proponer a la Dirección Nacional del Servicio Civil las medidas y normas generales que juzgue necesarias para el mejor funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública y absolver las consultas que la Dirección Nacional le efectúe sobre la materia, incluyendo entre éstas las relacionadas con los convenios de desempeño y su evaluación” [Artículo Cuadragésimo Segundo, h)]. Es posible intuir que, sobre esta base, el CADP haya considerado pertinente recomendar dar más apoyo y seguimiento a los altos directivos públicos, una vez que ellos son nombrados como tales. De igual forma, a partir de las entrevistas que en este estudio fueron realizadas (especialmente a aquellos informantes clave que actualmente se desempeñan como altos directivos públicos del Sistema, pero que llevan ya algunos años formando parte del mismo), estimo que la posición del Consejo de aquel año tiene que ver con la percepción que ese órgano ha recogido de los propios directivos públicos, quienes habrían hecho saber la necesidad de mayor apoyo, acompañamiento y seguimiento. Vale en este momento una de las opiniones que, en esas entrevistas, uno de nuestros entrevistados expresó:

Hay una falencia, que no es menor, en que el Servicio Civil debería acompañar más a Altos Directivos Públicos, [especialmente de aquellos] que vienen del sector privado en su proceso de instalación. Todos esos procesos de inducción y salida quedan a la “buena voluntad” de los servicios que los reciben (a esos nuevos Altos Directivos). No hay apoyo por parte del Servicio Civil. Habría que darle más “punch” al Servicio Civil, pues cuando pide una asesoría, o apoyo, por ejemplo para saber cómo diseñar un presupuesto, o hacer una evaluación de un empleado, o cómo motivar, sencillamente uno recibe, a lo más, un apoyo muy limitado del Servicio Civil. Esto es una falencia.

Otro directivo público entrevistado, como parte del trabajo de investigación cualitativa de este estudio, dijo lo siguiente:

El tener un filtro estratégico, técnico [de selección] en el proceso de Alta Dirección Pública es una condición necesaria para poder profesionalizar el sector público, pero no suficiente. Por condición necesaria quiero decir que tiene mucho valor [...] pero para poder desplegar las capacidades de esos directivos, se requiere de un apoyo para que efectivamente puedan avanzar y pueda entregar el máximo de su potencialidad [...] El componente del ingreso es el más desarrollado en el Sistema [...], no así el del acompañamiento. Yo creo que el acompañamiento genera más valor en el nuevo directivo público que, por ejemplo, sofisticar la evaluación del desempeño.

Y en el mismo sentido, en otra entrevista, nuestro informante comentó lo siguiente:

“El acompañamiento es una demanda de los directivos. Se sienten muy abandonados”.

En suma, podría decirse que el “seguimiento y apoyo a los directivos públicos” que el CADP consideraba necesario impulsar podría estar sustentado en ciertos déficits detectados en el funcionamiento cotidiano del Sistema. El órgano colegiado de aquellas fechas también decía que era necesario “un decisivo esfuerzo comunicacional que contribuya a la adecuación de las instituciones públicas, promoviendo cambios en la cultura en los distintos actores, y que demuestre a la ciudadanía que el nuevo sistema busca atraer al ejercicio de la función pública a los mejores profesionales del país, a fin de garantizar la calidad de los servicios que la Administración Pública debe entregar a toda la población” (CADP, 2006: 46).

Y por último, en algo que para propósitos de lo que persigue este estudio resultó muy interesante, fue la última materia o acción en la que se decía colocar un mayor esfuerzo: en la preparación de las condiciones para nombramientos que pudieran generarse en marzo de 2006”. ¿Qué quería decir esto? Sencillo: ya en 2005 se estimaba que en cada cambio de Presidente podría haber una importante desvinculación de altos directivos del sistema y que, por tanto, se debía contar con la capacidad de reaccionar con efectividad a la demanda de concursos o, como algunos la han llamado, que la “fábrica de ternas”⁶⁵ funcionara mejor. En ese documento fuente, se decía lo siguiente:

El cambio de autoridades de gobierno va a requerir el máximo de agilidad en el funcionamiento del Sistema, puesto que *la tendencia de todos los gobiernos ha sido renovar a la mayoría de los jefes de servicios*. De mantenerse este criterio y considerando que para los servicios incorporados al Sistema no existe otra forma de nombramiento que no sea mediante la búsqueda por concurso público, y además, teniendo en cuenta que los cargos sólo pueden proveerse en forma transitoria en tanto se lleva a cabo el concurso, el Consejo, conjuntamente con la DNSC, ha considerado la necesidad de *establecer un plan de contingencia destinado a satisfacer plenamente los requerimientos de las nuevas autoridades*.

Es conveniente señalar que *será de suma relevancia que los cargos se cubran en el período más corto con altos directivos titulares*, dado que a partir de las recientes reformas a la Constitución la elección de Presidente de la República será cada 4 años. El CADP en conjunto con la DNSC, han establecido como tarea prioritaria preparar las condiciones institucionales, financieras y profesionales que le permitan enfrentar adecuadamente *el elevado número de nombramientos que pudieran eventualmente generarse a partir de marzo de 2006*. [CADP, 2006:44; las cursivas son mías]

4.2 Un primer movimiento pendular, 2005-2009: ¿el mérito como criterio prevaleciente?

El 11 de diciembre de 2005 hubo elecciones presidenciales en Chile. El resultado llevó a una segunda vuelta electoral entre los dos candidatos con mayor votación: Michelle Bachelet y Sebastián Piñera. Ya en enero de 2006, Bachelet se convirtió en Presidenta de la República. Este hecho político, de finales de 2005 y principios de 2006, sirvió

⁶⁵ La frase fue tomada de Costa & Waissbluth (2007: 12).

como referencia para hacer el corte cronológico para el inicio de esta sección de mi estudio.

Con la llegada de la Presidenta Bachellet al gobierno de la República se cumplían tres años de haber sido aprobada la Ley 19.882 para el Nuevo Trato Laboral, que a la postre significaría el nacimiento del Sistema de Alta Dirección Pública chileno. Y en consonancia con lo ahí establecido, la tendencia de crecimiento (en servicios y cargos directivos) debía continuar, dado el mandato que ese ordenamiento legal había establecido. Pero también, y eso quiero destacarlo en este punto del estudio, al asumir el poder la Presidenta envió un proyecto de ley para perfeccionar el Sistema de Alta Dirección Pública, en el marco de la Agenda de Probidad, Transparencia, Calidad de la Política y Modernización del Estado (CADP, 2006).

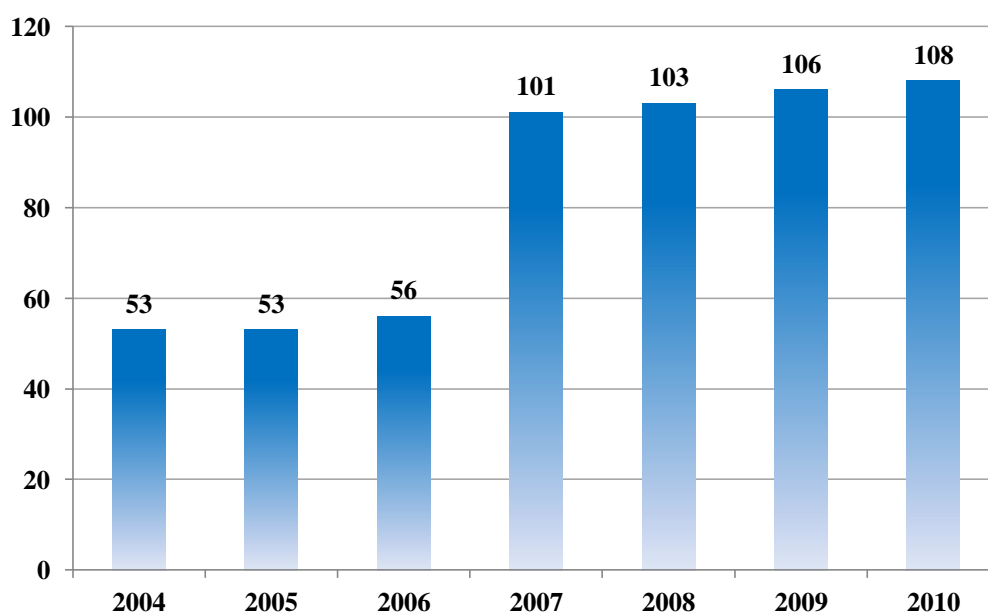
En dicho proyecto se proponía profundizar el sistema mediante la extensión de su ámbito de aplicación, así como reformular la estructura y organización del CADP. El proyecto nunca fue aprobado durante su gestión presidencial, pero dejó constancia muy al inicio del mismo de las áreas de mejora, problemas o imperfecciones que ya habían sido detectadas. Por ejemplo, en cuanto al asunto de los *TyPs* que arriba referimos, en su proyecto se proponía que la autoridad pudiera efectuar dicha provisión en cuanto haya solicitado formalmente al CADP el proceso de selección y presentado el perfil de selección correspondiente, pero también abogaba por limitar la duración del nombramiento provisional de un año a seis meses. Con ello, en los hechos el propio Presidente de la República confirmaba —muy al comienzo del 2006— que esa figura jurídica ya era motivo de abuso por parte de la autoridad y, por tanto, un asunto que debía ser atendido.

Por otra parte, el proyecto recogió un tema que también ya estaba mereciendo especial atención: los Convenios de Desempeño Individual. Al respecto, en el proyecto se proponía: 1) ampliar el plazo para proponer al Alto Directivo Público el convenio (de 5 a 15 días contados desde su nombramiento); 2) sujetar los convenios al modelo e instrucciones que propusiera el CADP; 3) imponer como requisito de la validez legal de los convenios que éstos fuesen autorizados por la DNSC, antes de su suscripción y dentro del término de quince días contados desde su recepción; y 4) en lo relativo a la comunicación de los convenios, que el proyecto fuera informado (para conocimiento y

registro) tanto a la DNSC como al CADP, dentro de quince días contados desde su suscripción (CADP, 2006) .

Al no completarse la ruta de tramitación legal, el SADP siguió desarrollándose conforme a la Ley original del 2003. Por tanto, los procesos de selección debían seguir siendo prácticamente la tarea central del trabajo del CADP y de la DNSC. De modo que, al igual que en el gobiernos de su predecesor, en el primer periodo de Bachellet (2006-2010) se cumplieron las directrices establecidas en la propia Ley 19.882 del Nuevo Trato Laboral, en el sentido de incorporar gradualmente más agencias y servicios al SADP; ello puede observarse en la Gráfica 17, donde se aprecia que el número de servicios pasó de 56 en 2006 a 108 en 2010.

Gráfica 17. Cantidad de servicios incorporados por año a la Alta Dirección Pública, en el período 2004-2010



Fuente: CADP, (2011:59)

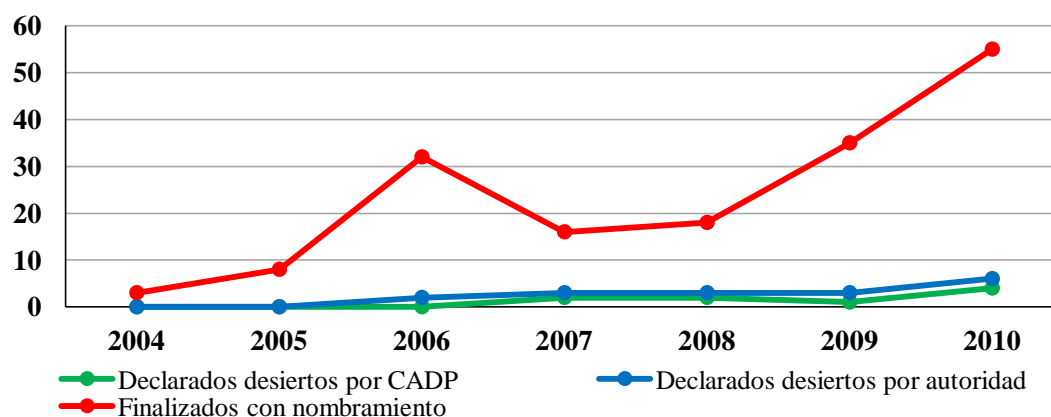
Ese dato, por otra parte, nos debe llevar a hacer un corte en materia de procesos de selección por todo el período acumulado, esto es desde el inicio de los primeros concursos en 2004 hasta el año 2010, cuando la Presidenta Bachellet terminó el primer periodo que ha estado al frente de la nación SADP. La Tabla 17 (abajo) es útil para dimensionar el primer dato relevante: Al 2010, se habían acumulado 1090 concursos realizados hasta su etapa de finalización, la cual ocurre con un nombramiento o bien con una declaratoria de desierto.

Tabla 17. Concursos finalizados entre 2004 y 2010, por nivel jerárquico y tipo de cierre (nombramiento/desierto)																		
Año	Primer Nivel Jerárquico (Nivel I)								Segundo Nivel Jerárquico (Nivel II)								GRAN TOTAL I y II	
	Declarado desierto por CADP		Declarado desierto por autoridad		Finalizados con nombramiento		Total I		Declarados desiertos por comité de selección		Declarados desiertos por autoridad		Finalizados con nombramiento		Total II			
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#.	%	#.	%	#	%		
2004	0	0,0%	0	0,0%	3	100,0%	3	33,3%	0	0,0%	1	11,1%	5	55,6%	6	66,7%	9	
2005	0	0,0%	0	0,0%	8	100,0%	8	21,6%	2	5,4%	2	5,4%	25	67,6%	29	78,4%	37	
2006	0	0,0%	2	5,9%	32	94,1%	34	25,6%	31	23,3%	9	6,8%	59	44,4%	99	74,4%	133	
2007	2	9,5%	3	14,3%	16	76,2%	21	10,8%	44	22,7%	22	11,3%	107	55,2%	173	89,2%	194	
2008	2	8,7%	3	13,0%	18	78,3%	23	10,5%	32	14,6%	19	8,7%	145	66,2%	196	89,5%	219	
2009	1	2,6%	3	7,7%	35	89,7%	39	13,4%	79	27,1%	13	4,5%	160	55,0%	252	86,6%	291	
2010	4	6,2%	6	9,2%	55	84,6%	65	31,4%	20	9,7%	16	7,7%	106	51,2%	142	68,6%	207	
TOTAL	9	4,7%	17	8,8%	167	86,5%	193	17,7%	208	19,1%	82	7,5%	607	55,7%	897	82,3%	1090	

Fuente: Elaboración propia, con base en CADP, (2011: 66)

El comportamiento en esos años de los concursos para nivel I se observa en la Gráfica 18, donde se aprecia que de sólo haber agotado 3 procesos en 2004, esa cifra en 2010 había crecido a 193. En el gráfico, sin embargo se observan dos repuntes en el crecimiento de las cifras de concursos finalizados: el primero en 2006 (respecto 2005) y el segundo en 2010 (respecto 2009). La explicación ya fue ofrecida arriba, cuando el propio CADP (en la Memoria 2004-2005) advertía que había que estar preparado con el cambio de presidente (en 2006) porque era altamente probable que, ante un aumento de desvinculaciones, se tendrían que efectuar más concursos. El segundo repunte ocurriría con la despedida de Bachellet y la llegada de Piñera en 2010.

**Gráfica 18. Concursos finalizados entre los años 2004 a 2010,
Primer Nivel Jerárquico**

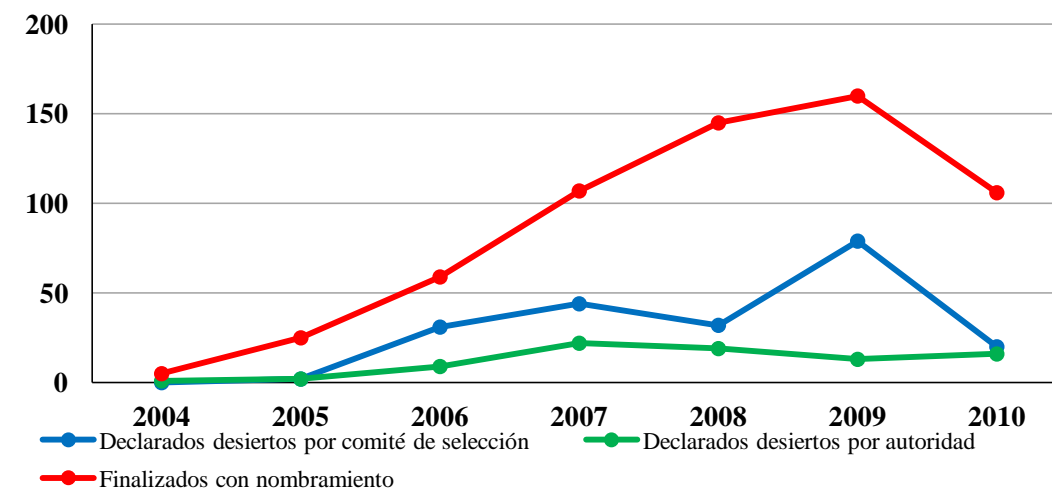


Fuente: Elaboración propia, con base en CADP, (2011: 66)

En el caso de los concursos de Nivel II (ver Gráfica 19), hay dos datos que vale la pena destacar: primero, que en lo que se refiere a procesos finalizados con nombramiento (línea de puntos en rojo) se observa una tendencia a la alza durante todo el gobierno de la Presidenta Bachellet, misma que desciende justo el año en que abandona la presidencia. Esa alza sistemática se debe, como apreciaremos en otra tabla más adelante [Tabla 20], al crecimiento en número de cargos que se fueron incorporando tanto al SADP, como aquellos de otras instituciones que comenzaron a solicitar al CADP su participación para ocupar por esa misma vía cargos directivos que no estarían adscritos al sistema. Si en 2006 (cuando llega la Presidenta Bachellet al poder) había menos de 300 cargos, ya para 2010 esa cifra ya se instalaba en casi 800 posiciones directivas en 2010 (entre los adscritos y no adscritos al sistema). Tal crecimiento habría producido también un aumento en el número de concursos, hecho que, además, necesariamente se terminaba de reforzar cuando las autoridades decidían desvincular a directivos públicos (generando con ello vacantes y, enseguida, solitud de inicio de nuevos concursos).

El segundo dato que también destaca en la Gráfica 19 es el alto número de concursos declarados desierto en 2009 por los comités de selección, instancias que si bien son presididas por el profesional experto nombrado por el CADP, reúnen a un representante del ministerio y a otro del servicio donde está la vacante del cargo de nivel II; hipotéticamente podría inferirse que en ese número de declaraciones de desierto pudo haber ocasiones en las que el representante del CADP quedaba en minoría frente al resto de los integrantes de su comité de selección para evitar la decisión de declarar desierto el concurso correspondiente. Más adelante volveremos sobre esta conjetura, en torno al comportamiento de las declaraciones de concursos desierto, sean éstos por el Comité de selección o por la propia autoridad competente donde se encuentra la posición directiva de nivel II adscrita.

Gráfica 19. Concursos finalizados entre los años 2004 a 2010
Segundo Nivel Jerárquico



Fuente: Elaboración propia, con base en CADP, (2011: 66)

Por otra parte, vale decir que en el periodo 2004-2010, el Ministerio de Salud es, sin duda, donde más se reporta una actividad concursal por cargos directivos superior al resto de los ministerios del gobierno central (ver Tabla 18); en orden descendente, le siguen los servicios del SADP adscritos a los ministerios de Economía, Fomento y Turismo (8.77%, respecto del total de convocatorias realizadas y agotadas en el periodo 2004 y 2010); Trabajo y Previsión Social (8.35%); y Justicia (7.16). El patrón en cuanto proporciones se mantiene en términos más o menos similares, pero hay un cambio de orden de los ministerios con más actividad concursal en los años en que se produjo el cambio de gobierno y la llegada de Sebastián Piñera (2009-2010), periodo en el que, como veremos, suele haber una desvinculación considerable de ADPs. Entre los años 2009 y 2010, los ministerios que más solicitaron y se vieron, por tanto, involucrados en la realización y finalización de concursos públicos de cargos directivos, fueron (en orden decreciente): Salud (37.61%); Justicia (9.72%); Trabajo y Previsión Social (8.81%); y Economía, Fomento y Turismo (7.52%).

Tabla 18. Actividad concursal en cargos directivos del SADP, por Ministerio (2004-2010)											
Ministerio	Cargos del SADP, por Ministerio			Convocatorias (por nivel) solicitados por Ministerios 2004-2010				Convocatorias (por nivel) solicitados por Ministerios en bienio 2009-2010			
	Nivel I	Nivel II	Total cargos	Nivel I	Nivel II	Total Convocatorias (I y II)	% sobre total Convocatorias	Nivel I	Nivel II	Total Convocatorias (I y II)	% sobre total Convocatorias
Agricultura	3	48	51	4	78	82	6,98%	2	27	29	5,32%
Defensa	2	28	30	1	18	19	1,62%	1	18	19	3,49%
Economía, Fomento y Turismo	6	76	82	8	95	103	8,77%	5	36	41	7,52%
Educación	5	47	52	6	62	68	5,79%	3	26	29	5,32%
Energía	3	26	29	4	14	18	1,53%	3	7	10	1,83%
Hacienda	5	52	57	7	66	73	6,22%	5	20	25	4,59%
Interior	1	23	24	3	18	21	1,79%	2	10	12	2,20%
Justicia	4	47	51	6	78	84	7,16%	2	51	53	9,72%
Medio Ambiente	2	22	24	1	5	6	0,51%	1	5	6	1,10%
Minería	2	6	8	11	9	20	1,70%	10	4	14	2,57%
Obras Públicas	10	26	36	16	18	34	2,90%	12	11	23	4,22%
Planificación	2	21	23	5	13	18	1,53%	2	6	8	1,47%
Relaciones Exteriores	3	4	7	3	0	3	0,26%	0	0	0	0,00%
Salud	35	289	324	80	402	482	41,06%	36	169	205	37,61%
Trabajo y Previsión Social	5	67	72	8	90	98	8,35%	5	43	48	8,81%
Transportes y Telecomunicaciones	1	1	2	5	0	5	0,43%	4	0	4	0,73%
Vivienda y Urbanismo	16	4	20	36	4	40	3,41%	17	2	19	3,49%

Fuente: Elaboración propia, con base en CADP, (2011: 60, 64 y 65)

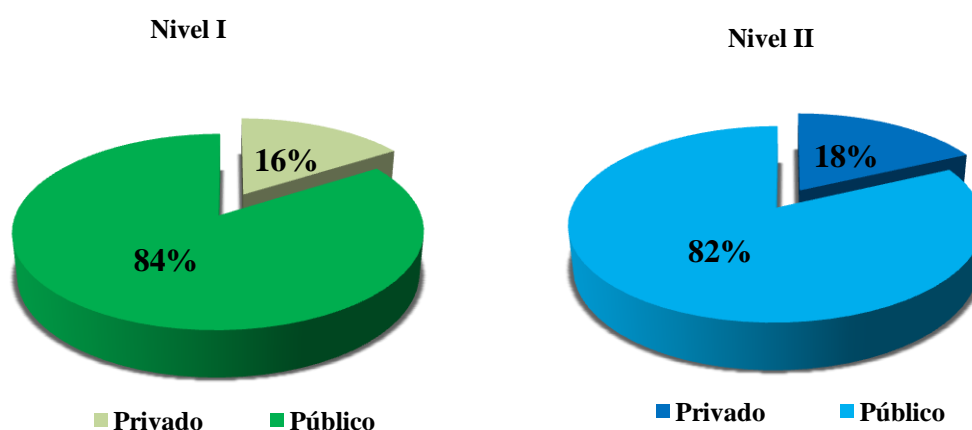
Arriba (cuando analizamos el comportamiento de los primeros concursos realizados y que terminaron con nombramiento en 2005 —en Gráfica 16) se dijo que en aquella fecha las proporciones de los directivos nombrados que provenían del sector público frente a los que llegaban del sector público era de 89 por ciento contra 11 (en el caso del nivel jerárquico I), y de 87 por ciento frente a 13 por ciento cuando se trató de posiciones del nivel II. ¿Cómo se comportaban esas cifras cuando, en 2010, la Presidenta Bachellet dejó el gobierno? La respuesta es que en ambos casos hubo una mejora a favor de los nombrados que venían de ocupar un cargo en el sector privado

antes de resultar ganador de posición del Sistema. En efecto, como se observa en la Tabla 19 (donde las cifras se presentan tanto en números absolutos como relativos) y en la Gráfica 20 (donde sólo se recogen porcentajes), para el caso de posiciones de primer nivel, la cifra de 11 por ciento de directivos nombrados cuyo último cargo había sido en el sector privado se incrementó a 16 por ciento; mientras que en el caso de los del nivel II, pasó de 13 a 18 por ciento de nombrados con experiencia previa en el privado.

Tabla 19. Cantidad de Altos Directivos Públicos nombrados en el periodo 2004 a 2010, según sector de último cargo ocupado				
Sector	Periodo 2004 a 2010			
	I Nivel	%	II Nivel	%
Privado	26	16%	108	18%
Público	141	84%	499	82%
TOTAL	167	100%	607	100%

Fuente: CADP, (2011: 78)

Gráfica 20. Porcentajes de ADPs nombrados en el Periodo 2004-2010, según sector (público/privado) de último cargo ocupado

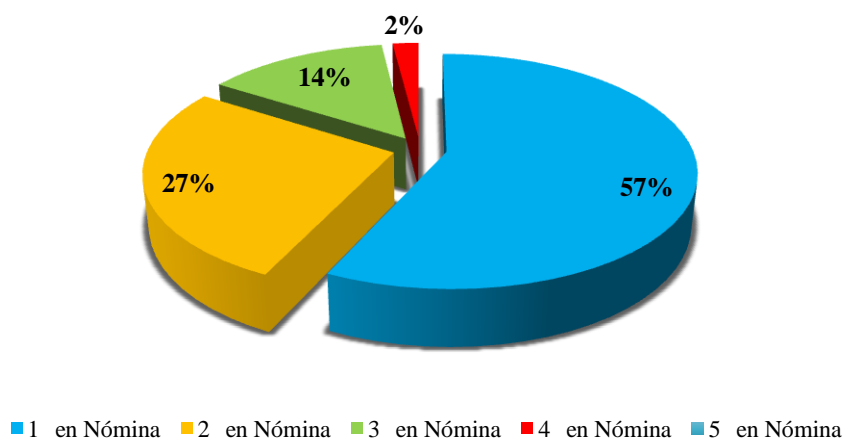


Fuente: CADP, (2011: 78)

Un indicador adicional respecto de cuánto la autoridad se pliega o sujeta al resultado de las nóminas que el CADP o el comité de selección le presentan, consiste en analizar qué lugar ocupaban esos nombrados dentro de las nóminas (ternas o quintetas), esto es, si era el primero en el listado de calificaciones de la nómina, el segundo, o incluso el último de los que estaban en la nómina. En las graficas 21 y 22 mostramos ese ejercicio,

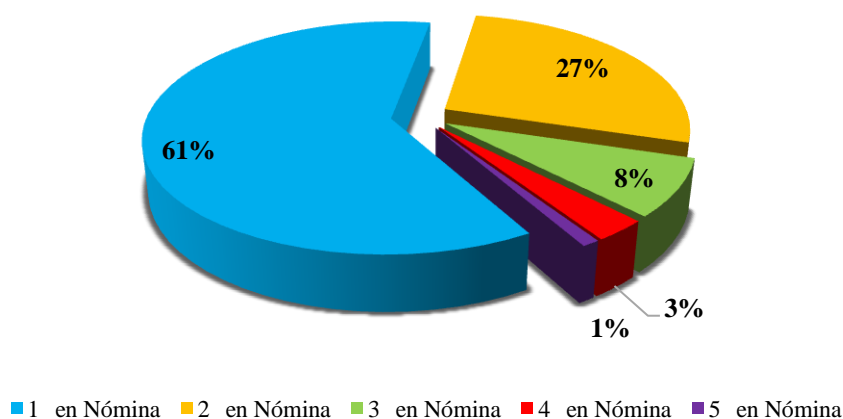
correspondiente a los años de 2009 y 2010, de los cuales pudimos contar con esa información.

Gráfica 21. Posición en nómina del ADP nombrado, año 2009



Fuente: CADP, (2011: 80)

Gráfica 22. Posición en nómina del ADP nombrado, año 2010



Fuente: CADP, (2011: 80)

La brecha entre cargos acumulados (adscritos y no adscritos al SADP) y los procesos de concurso realizados (por generación de vacantes y solicitud de ocupación de las mismas) había crecido ya con el paso de los años; de ello habíamos adelantado arriba. Y esto tenía que ver con la alta rotación de altos directivos públicos producidas principalmente por el alto número de desvinculaciones también. Si a eso se le suma que

hasta 2010 hubo también un crecimiento gradual del número de servicios que se estaban incorporando, entonces el resultado esperado era la ampliación de esa brecha. Así, con base en datos del reporte estadístico mensual de diciembre de 2010⁶⁶, podemos observar en la Tabla 20 que para ese año el número de cargos en el Sistema (incluidos los no adscritos) ascendía ya a 786 y el número de procesos acumulados de selección a 1464. Y si en aquel momento se hubiese intentado realizar una proyección de ese comportamiento por los siguientes años (2011 al 2014), mediante el método de mínimos cuadrados⁶⁷, entonces se estaría complementando dicha tabla (con su gráfica respectiva 23) en la que se muestra cuánto esa brecha podía ampliarse, dada la tendencia que presentaba en 2010.

Tabla 20. Crecimiento anual del SADP, en cargos (adscritos y no adscritos) y procesos de concurso acumulados, con estimación hacia 2014		
	Cargos Acumulados	Procesos Acumulados
2004	16	16
2005	105	108
2006	277	335
2007	400	534
2008	541	770
2009	664	1.057
2010	786	1.464
2011 ^a	926	1.566
2012 ^a	1.058	1.804
2013 ^a	1.190	2.043
2014 ^a	1.321	2.281

Fuente: Elaboración propia con base en DNSC, (2011:8). [a] Esta cifra es estimada.

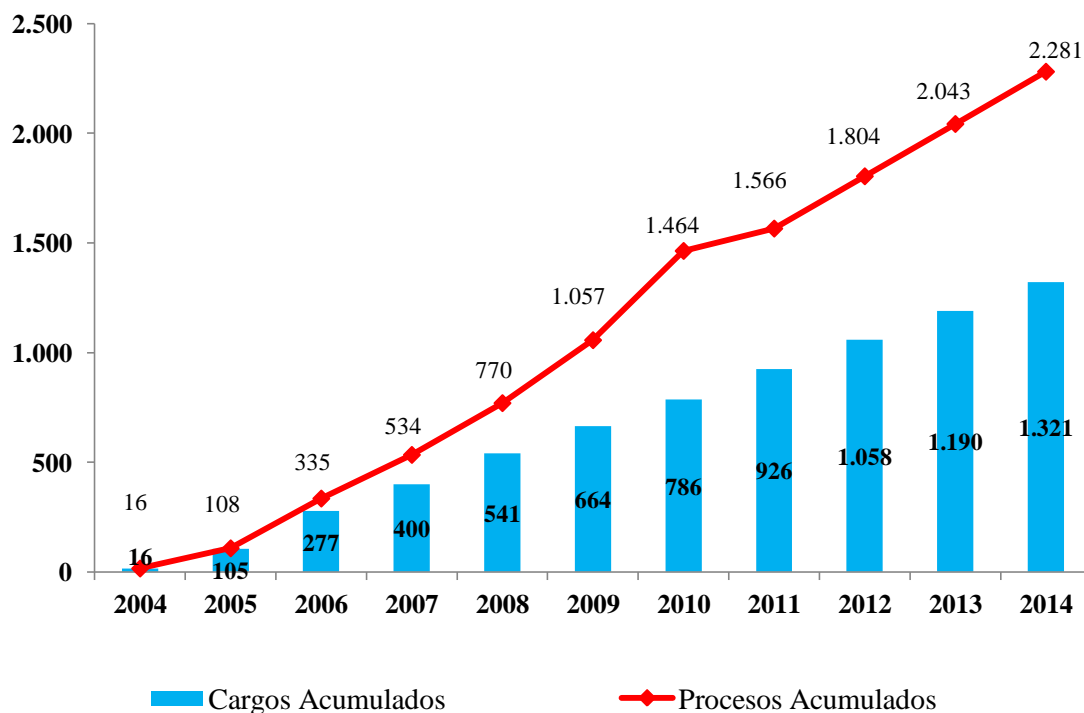
De hecho, la Gráfica 23 nos permite observar que los aumentos más sustanciales de número de concursos realizados se han producido en el paso del año 2009 al 2010, y el del 2013 al 2014, justo cuando el país se ha preparado electoralmente y ha cambiado de

⁶⁶ Disponible en el portal oficial de la DNSC (acceso 14 de septiembre de 2015): http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/reporte%20diciembre_2010_cambio.pdf

⁶⁷ Los datos del año 2011 al 2014, fueron estimados mediante el método de mínimos cuadrados ordinarios (MCO) el cual consiste en proporcionar estimadores de los parámetros que minimicen la suma de los cuadrados de las distancias verticales existentes entre la recta de regresión y los datos del modelo. La línea de regresión $E(Y/X_i) = \beta_1 + \beta_2 X_i$ es la unión de los puntos que representan los valores esperados de variable dependiente Y dado los valores de las variables independientes X's. el mismo puede ser expresado como $\hat{Y} = a + bx + \varepsilon$, donde ε representa el error existente entre la estimación y los datos de las variables (Chatterjee, *et al*, 1999)

presidente de la República, llevando en esos dos momentos a ganadores que han correspondido a coaliciones diferentes.

Gráfica 23. Crecimiento anual del SADP, en cargos vs concursos (procesos) acumulados



Fuente: Elaboración propia con base en DNSC, (2011:8). [a] Esta cifra es estimada.

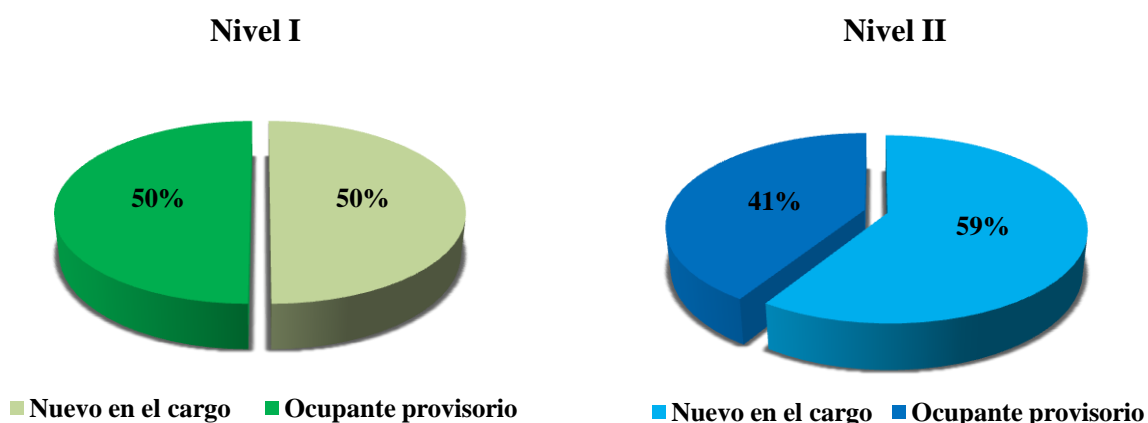
Otra tendencia que para 2010 se había confirmado (incluso, consolidado) era el uso todavía más frecuente de la figura de los nombramientos de transitorios y provisionales (TyPs), pero al mismo tiempo que los porcentajes de quienes estaban en esa calidad terminaban ganando el concurso y, por tanto, siendo ratificados en sus posiciones directivas (ver Tabla 21).

Tabla 21. Nombramiento de Altos Directivos Públicos, según si son nuevos ocupantes o si ejercían el cargo de forma provisoria				
Titulares antes del nombramiento	Periodo 2004 al 2010			
	I Nivel	%	II Nivel	%
Nuevo en el cargo	84	50%	361	59%
Ocupante provisorio	83	50%	246	41%
TOTAL	167	100%	607	100%

Fuente: CADP (2011: 79)

Si recordamos, al término del primer año de realización de concursos (2005), la estadística señalaba que 47 por ciento del nivel I y 31 por ciento del nivel II eran ocupantes del cargo (en calidad de TyPs) en el momento que finalmente se les nombraba como resultado del concurso. Ya en 2010, según se muestra en la gráfica 24 (abajo), esos porcentajes habían crecido: a 50 por ciento en los casos de cargos de nivel I, y a 59 por ciento en los del nivel II.

Gráfica 24. Distribución de directivos públicos nombrados (entre 2004 y 2010), que fueron ratificados en el cargo después del concurso



La agudización de esta tendencia —en el sentido de que los nombramientos de TyPs no sólo solían ser prolongados por la autoridad competente, sino que también terminaban siendo ganadores de los concursos en los que posteriormente participaban— se convirtió, entonces, en un foco de gran preocupación tanto en quienes dirigían el SADP, como entre quienes aspiraban a ser nuevos altos directivos públicos en esas posiciones. Así, por ejemplo, en un artículo publicado en 2007 los entonces consejeros Rosanna Costa y Mario Waisbluth señalaban esta situación de la siguiente manera:

Hasta hoy los Consejeros percibimos una dosis de escepticismo respecto a la neutralidad del Sistema, [...]. Se trata de un modelo dominado por el Poder Ejecutivo. A la amplia facultad para rechazar indefinidamente las nóminas y para despedir a los directivos, se le suma la posibilidad de mantener suplentes por un año, prorrogable indefinidamente por la DNSC (no por el Consejo). Por otra parte, la difusa redacción del artículo 59 de la Ley permite abusar de la facultad excepcional para nominar suplentes mientras se realiza el concurso, lo que permite extender la antigua práctica de los “reemplazos” durante períodos significativos que incluso pueden exceder el año. Estas facultades debieran entenderse como mecanismos flexibles para facilitar casos excepcionales en que

los concursos se dilaten por escasez de candidatos, pero que en un contexto de desbalance a favor del Ejecutivo deja al Sistema objetivamente a merced del respaldo del gobierno de turno. [Costa & Waisbluth, 2007: 13] ⁶⁸

En las entrevistas que realicé para este estudio, tal situación surgió en repetidas ocasiones. Las opiniones emitidas sobre el tema de los *TyPs* coincidían prácticamente en el mismo punto: su uso indiscriminado (más el hecho de la frecuencia en que los ocupantes provisorios resultaban ganadores de concurso) dañaba la imagen del SADP al producir desaliento y desconfianza respecto los procesos meritocráticos de reclutamiento y selección. He aquí algunas de esas opiniones. Un entrevistado fue enfático sobre el punto en cuestión, al decir que:

El gran problema que tiene el Sistema es el uso de los *TyPs*. Hoy en día si hay un *TyP*, uno pregunta si va a postular al cargo, y si postula [uno dice] esto ya está cortado, esto ya se decidió. No hay confianza. Hay total desconfianza. Por tener ya varios años en el sistema, cada vez que hay un concurso que saben que me puede interesar llaman para invitarme a participar, y lo primero que pregunto (y entiendo que eso lo preguntan todos) es: ¿hay un transitorio? Si, ¿y, postuló al cargo? Si; entonces yo les digo: muchas gracias. Y decido no participar. Es una debilidad muy fuerte del sistema. En mi opinión, el transitorio no debería concursar.

En otra entrevista con un directivo público, nuestro entrevistado señaló:

Es una solución práctica; no es una solución permanente. Son transitorios, circunstanciales.[...] Por Estatuto Administrativo pueden ser también los subrogantes legales... Normalmente el *TyP* corre con ventaja, respecto de otros postulantes, quien ocupa por esa vía el cargo; es lo que se ha cuestionado mucho. No debería ser siempre así. Que el *TyP* se mantenga o gane el concurso, eso lo que ha sido muy cuestionado.

En una más de las entrevistas realizadas, con otro alto directivo público, éste dijo:

Hay cargos técnicos. [...] Pero hay cargos, y creo que en Chile se exageró con esto de que todos los cargos pasan a la Alta Dirección Pública cuando son cargos de confianza. Y el ministro necesita tener esos cargos de confianza. Entonces

⁶⁸ El artículo 59 del que hablan Costa y Waisbluth se refiere, precisamente, a los nombramientos transitorios y provisionales (*TyPs*), de lo que más arriba en este estudio ya habíamos comentado.

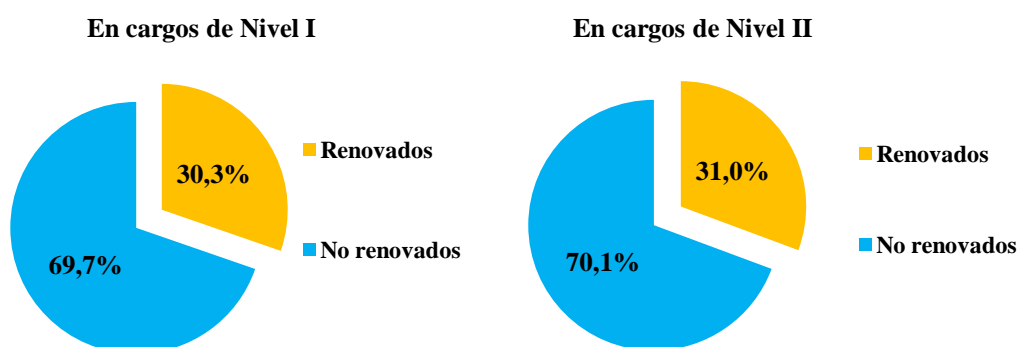
por eso ocurre esto, que él no va a trabajar [...] con una gente que no sea de su confianza. Yo creo que el factor confianza en algunos cargos supera la competencia, la *experticia* y lo técnico del profesional. Entonces ¿qué es lo que está pasando en el Sistema de Alta Dirección Pública? Que se está desprestigiando, porque la gente entiende hoy día que, por la alta tasa de rotación, que en realidad como se nombran los transitorios interinos, que después se hacen los concursos y que después quedan los transitorios interinos, entonces [...] la gente piensa en que no vale la pena concursar. Porque es obvio que los ministros nombran como transitorios interinos a la gente que es de su confianza. [...] Hay muy pocos casos en donde no queda seleccionado el transitorio. Entonces ha perdido credibilidad.

De lo mencionado, es evidente que algunas tendencias y percepciones (a estas alturas del recorrido longitudinal en el tiempo que estamos haciendo) estaban ya muy marcadas. Primero, que el SADP seguía creciendo en cuanto a servicios y cargos. Pero que también la alta desvinculación en ciertos períodos contribuía a un crecimiento exponencial en el número de procesos acumulados de reclutamiento y selección. Y que en una proporción cada vez mayor quienes resultaban ganadores de esos procesos eran los postulantes que en forma transitoria y provisional ocupaban los cargos directivos sujetos a concurso. Así se llegaba al gobierno del Presidente Sebastián Piñera.

4.3 El segundo movimiento pendular, 2009-2013: La politización del sistema

Esos patrones y tendencias ya mencionadas siguieron en la ruta de su confirmación durante la administración del Presidente Piñera. Al término de su primer año de gobierno, el principal hecho destacable fue la alta rotación de altos directivos públicos. Y ello no sólo se producía por cuestiones de desvinculación (facultad legal de quienes son autoridades políticas al frente de ministerios, servicios y desde luego de la Presidencia de la República), sino también por la no renovación de los convenios de desempeño individual (CDIs) suscritos con los propios directivos. Al respecto, ya hemos dicho que el SADP prevé que para los cargos, cuyos nombrados cumplen 3 años en ejercicio, se requiere su renovación. Del total de nombrados que habían cumplido esos 3 años, el porcentaje de renovación al mes de diciembre de 2010 era alrededor del 30 % (ver Gráfica 25).

Gráfica 25. Renovación de nombramientos de ADPs, a diciembre de 2010



Fuente: DNSC, (2011: 40)

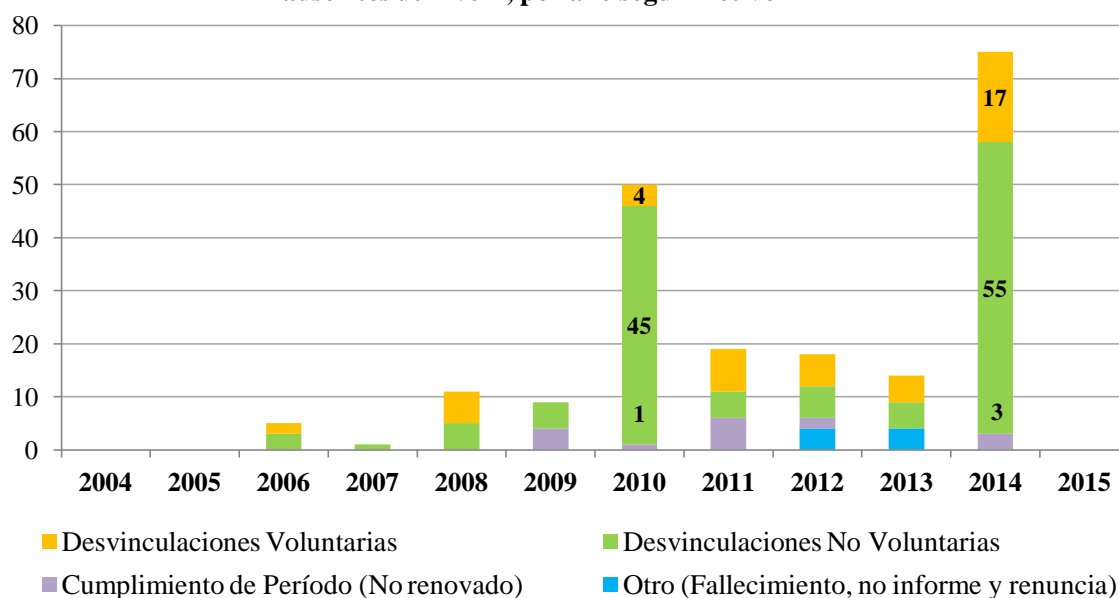
Sólo en 2010, según lo indican las estadísticas consultadas (ver Tabla 22), 25 altos directivos habrían estado en esa condición de agotar sus tres años de vigencia del convenio suscrito y no ser renovados para un periodo adicional. Pero en ese año también se produce un aumento significativo de desvinculaciones voluntarias (generalmente para no perder su derecho de indemnización) y de “no voluntarias” (esto es, donde tuvo que mediar una solicitud de renuncia al directivo público.

Tabla 22. Comportamiento anual de ADPs desvinculados (de cargos adscritos) según tipo de desvinculación				
Año	Desvinculaciones Voluntarias	Desvinculaciones No Voluntarias	Cumplimiento de Período (No renovado)	Otro (Fallecimiento, no informe)
2004	0	0	0	0
2005	1	0	0	0
2006	3	3	0	1
2007	6	2	1	1
2008	19	16	0	1
2009	23	24	7	8
2010	44	153	25	6
2011	53	60	34	2
2012	56	47	19	14
2013	51	42	12	14
2014	62	317	25	35
2015	2	2	9	3
Total	320	666	132	85

Fuente: DNSC, (2015b: 74)

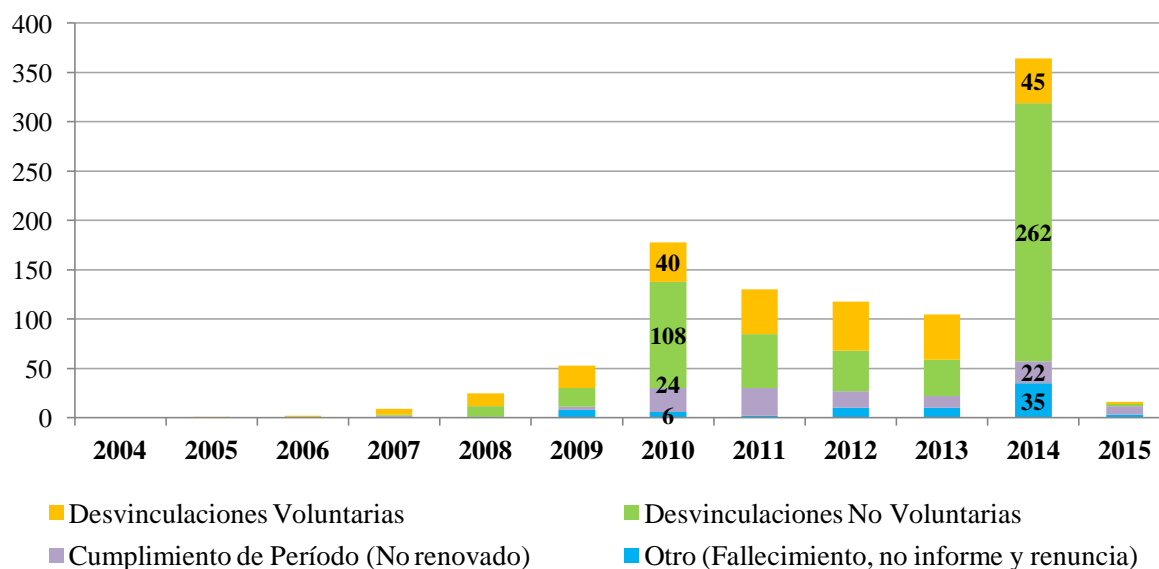
Si las desvinculaciones mencionadas son desglosadas conforme nivel de cargo, entonces es posible construir las gráficas 26 y 27 donde, respectivamente, se observa por año la cantidad de directivos que han sido desvinculados de sus cargos. En ambas gráficas aparece el tipo de desvinculación en color diferente y, además, opté por dejar visualizados también los años 2014 (cuando termina Sebastián Piñera su gestión y nuevamente regresa a la Presidencia Michelle Bachellet) y 2015.

Gráfica 26. Desvinculaciones de ADPs en cargos adscritos de nivel I, por año según motivo



Fuente: DNSC, (2015b: 75)

Gráfica 27. Desvinculaciones de ADPs en cargos adscritos de nivel II, por año según motivo



Fuente: DNSC, (2015b: 76)

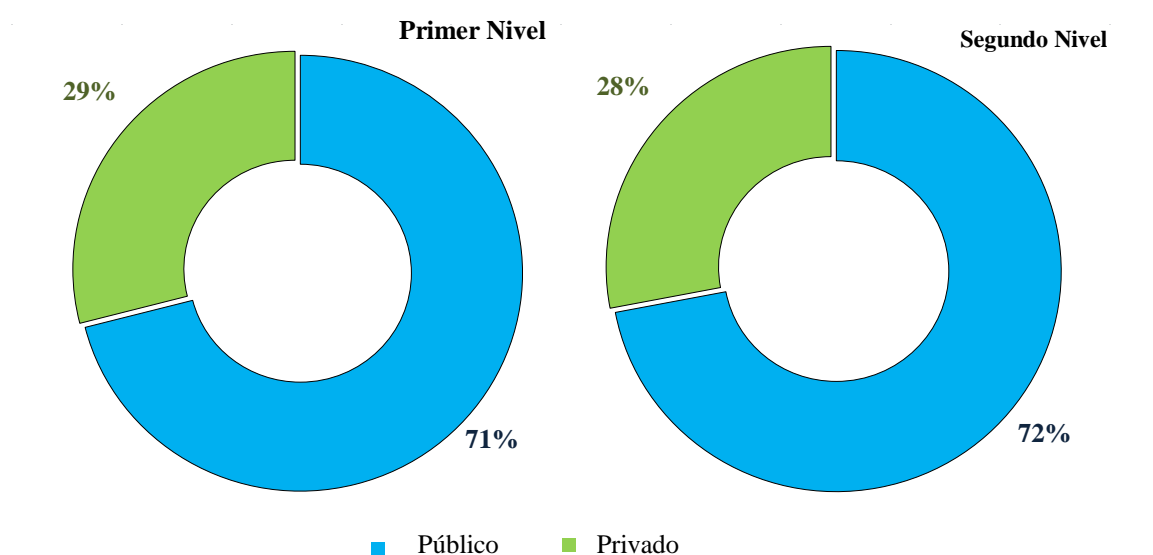
En la administración presidencial de Sebastián Piñera hay otros datos y tendencias relevantes, así como acciones emprendidas para tratar de corregir algunos déficits o problemas que presentaba el sistema de alta dirección pública. De ello quisiera hacer algunos apuntes en esta parte del estudio. Por principio de cuentas habría que decir que la composición del Sistema por género, para 2012, había llevado a un crecimiento en los promedios de la presencia de la mujer como altos directivos públicos nombrados (ver Tabla 23): en el caso del nivel I el promedio anual (del período 2004-2012) era de 26 por ciento, mientras que en el caso del nivel II el promedio se ubicaba en 30 por ciento mujeres en calidad de altos directivos públicos nombrados en ese período.

Tabla 23. Distribución de Altos Directivos Públicos nombrados en el período 2004-2012, por género						
Género	Periodo 2004-2012					
	I Nivel	%	II Nivel	%	Total	%
Masculino	205	74%	762	70%	967	71%
Femenino	72	26%	327	30%	399	29%
Total	277	100%	1089	100%	1366	100%

Fuente: CADP (2013: 112)

Otro dato que durante la presidencia de Sebastián Piñera se volvió muy relevante fue el crecimiento de los porcentajes de postulantes que, viniendo del sector privado, se convirtieron en ganadores de concurso y, por tanto, en altos directivos públicos nombrados por el sistema. Así, en el caso del nivel I, mientras que en el 2005 se contaba con una proporción (en los directivos nombrados) de 89 por ciento cuyo último cargo había sido en el sector público frente al 11 por ciento que provenía del sector privado, para 2012 esas cifras ya eran otras: 71 por ciento de los nombrados venía del sector público frente al 29 por ciento del sector privado. Por su parte, en el caso del nivel II, de haber iniciado (en 2005) con una proporción de 87 por ciento de nombrados cuyo último cargo era en el sector público contra un 13 por ciento del sector privado, ya en 2012, el primer porcentaje bajó a 72 y el segundo aumentó a 28, tal como se observa en la Gráfica 28.

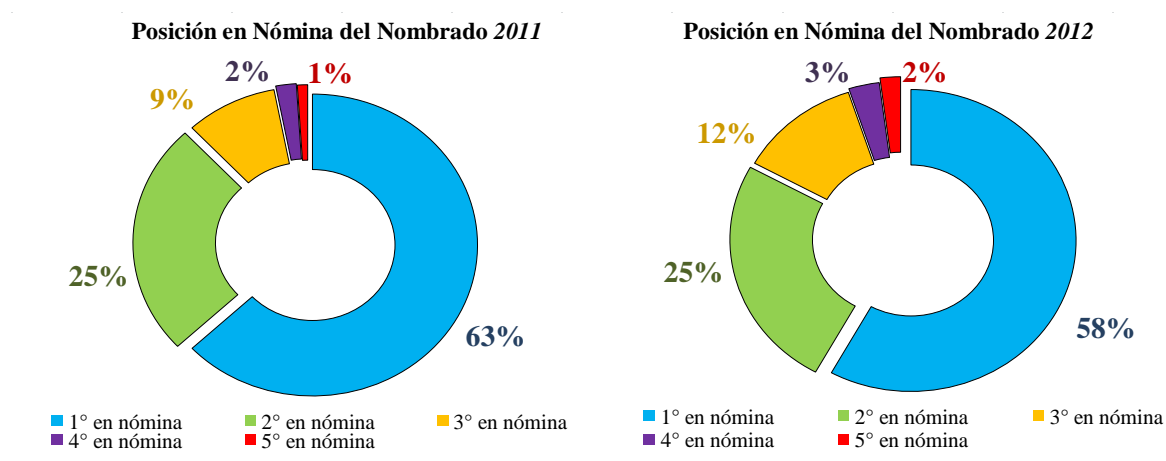
Gráfica 28. Distribución, por sector de último cargo ocupado, de Altos Directivos Públicos nombrados, 2014-2012



Fuente: CADP (2013: 113)

En lo que se refiere a la decisión que tomaba la autoridad política una vez que ésta recibía la nómina (elaborada por el CADP o un Comité de Selección), la Gráfica 29 que viene a continuación nos dice que, en 201, el 1er. lugar de la nómina resultaba nombrado como alto directivo público, mientras que los cargos de nivel II esa cifra era de 58 por ciento. Quien se encontrara en el 5to. lugar de la nómina tenía muy pocas probabilidades de ser finalmente nombrado por la autoridad competente.

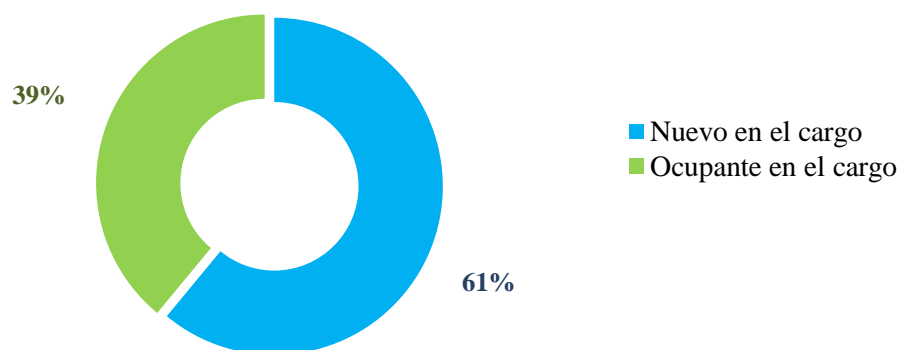
Gráfica 29. Porcentaje de nombrados en cargos de Alta Dirección Pública, según lugar ocupado en la nómina años 2011-2012



Fuente: CADP (2013:114)

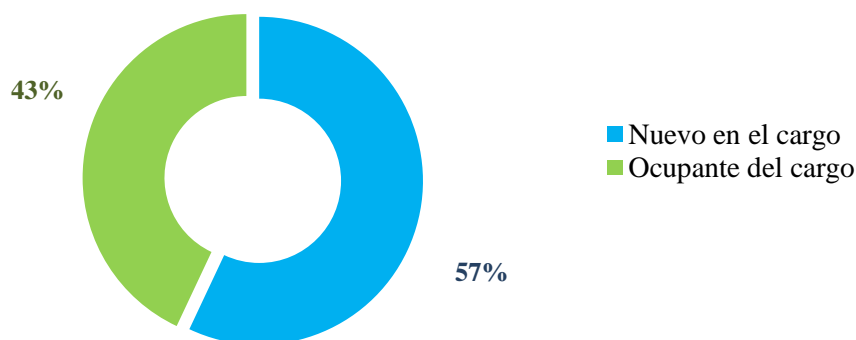
Con base en los reportes estadísticos consultados, hay un dato importante que destaca durante la gestión del Presidente Piñera. Se trata de las proporciones de altos directivos nombrados que, habiendo participado en el concurso en calidad de *TyP*, resultaron ganadores del mismo. En el caso del primer nivel jerárquico el porcentaje bajó desde un 50 por ciento que se había producido como promedio acumulado en 2010, a 39 por ciento en el 2012; mientras que en el caso de los del nivel II, ese dato pasó de ser 59 por ciento en 2010 a 43 por ciento en 2012. Las siguientes dos gráficas (30 y 31) hacen visible dicho cambio en la tendencia que en esa materia se venía confirmando.

Gráfica 30. Distribución de nombramientos de Altos Directivos (*en el Nivel I*) realizados entre los años 2004-2012, según si son nuevos ocupantes o si ejercían el cargo de forma transitoria y provisional



Fuente: CADP (2013: 114)

Gráfica 31. Distribución de nombramientos de Altos Directivos (*en el Nivel II*) realizados entre los años 2004-2012, según si son nuevos ocupantes o si ejercían el cargo de forma transitoria y provisional



Fuente: CADP (2013: 114)

Cabe señalar que el 2 de noviembre de 2010, el Presidente Piñera firmó un Instructivo Presidencial (IP) sobre el adecuado funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública con la finalidad, primordial, de atacar la situación que venía imperando en materia de nombramientos de TyPs. En la motivación que hacía de ese IP, el Presidente decía lo siguiente:

El Sistema de Alta Dirección Pública, desde su creación el año 2003, presenta algunos vacíos de importancia, cuya resolución si bien no es difícil, no fue abordada anteriormente. El gobierno que presido aspira a corregir dichas carencias en forma permanente, por medio de un proyecto de ley que enviaré próximamente al Congreso Nacional. Sin embargo, como el trámite legislativo de dicha iniciativa puede tomarse algunos meses, he decidido adelantar la aplicación de algunas de sus propuestas, que sean ejecutables administrativamente, por medio del presente instrumento. [IP, 2010:1]⁶⁹

El documento previó instrucciones muy específicas en cuanto a: 1) La duración de los nombramientos en calidad de TyPs (se propuso reducirlos a seis meses, y sólo extendibles por una única ocasión por otros seis meses); 2) La agilización de los concursos (para lo cual, por ejemplo, propuso reducir a la mitad del tiempo entre el momento en que se produce la vacante y se abre el concurso); 3) La obligación de que los TyPs invocaran su calidad de provisional y transitorio en sus actuaciones de carácter público (la DNSC, para tal efecto, haría pública la nómina de TyPs en su portal oficial electrónico); y 4) La limitación de hacer remociones (bajo ciertas condiciones) por parte de quienes fungían como TyPs (por ejemplo, que para poder remover el TyP necesitaría contar con la aprobación previa y por escrito del ministro del ramo). El posible que esas instrucciones hayan contribuido a reducir los porcentajes de quienes, en calidad de PyTs, resultaban ganadores de concursos en los cargos directivos del Sistema, pero no

⁶⁹ El proyecto de reforma de la Ley 19.882 a que el Presidente Piñera se refería en el texto arriba citado fue presentado a tramitación legislativa el 1 de marzo de 2011. En lógica con algunas de las preocupaciones que el CADP había venido advirtiendo en los años previos, respecto de la necesidad de fortalecer el SADP, en la iniciativa del presidente se abordaban temas como: 1) la mejora de asuntos de carácter procedimental en los concursos; 2) la reducción de los plazos para celebrar los concursos; 3) el mejoramiento de las indemnizaciones, y 4) el acotamiento de la facultad para recurrir a la figura de TyPs en forma prolongada. Temas como el del perfeccionamiento de los Convenios de Desempeño y de la Asignación de Alta Dirección Pública, no fueron incluidas en esa iniciativa, pese a ser también una preocupación de los Consejeros (CADP, 2013). El 8 de noviembre de aquel año, la Cámara de diputados rechazó en lo general el proyecto, pero dejaba constancia de algunos de los problemas y desafíos que ya mostraba el SADP, de lo cual este estudio ha documentado con evidencia empírica.

se pudo reunir evidencia empírica suficiente en este estudio de que, en efecto, tal instrumento haya tenido un efecto causal en el resultado mencionado⁷⁰.

4.4 El regreso del péndulo, 2013-2015: ¿La confirmación de un sistema politizado?

El 15 de diciembre de 2013 Michelle Bachellet ganó, en segunda vuelta, las elecciones para la presidencia de la República, mandato que abriría formalmente el 11 de marzo de 2014 y que hasta 2018 estará vigente. Con su arribo al poder, el Sistema de Alta Dirección Pública se encontraría ante la oportunidad de ser revisado y eventualmente verse fortalecido. En un poco más de un año y medio de ejercicio ha habido ciertos hechos y datos que, para propósitos de este estudio, es conveniente destacar. Así, en esta sección me concentraré en tres asuntos: 1) El desahogo de concursos, sus tiempos y sus costos; 2) Las desvinculación de altos directivos; y 3) La aprobación de un nuevo Reglamento en materia de Convenios de Desempeño Individual.

Los concursos: valor, tiempos y costos

Llegado a este punto del recorrido que hemos hecho en este estudio, es importante comenzar diciendo que, tanto de la evidencia documental consultada como del trabajo de investigación cualitativa realizado con base en entrevistas semiestructuradas con informantes clave (que, por cierto, no sólo reunió a directivos públicos del Sistema, sino también a gestores, diseñadores y estudiosos del mismo), es empíricamente sustentable afirmar en este estudio que los concursos de selección basados en el mérito son concebidos como el gran avance de todo el sistema de alta dirección. Existió completa unanimidad en las 28 entrevistas realizadas que, en efecto, es un punto en el que no sólo se han logrado avances sustanciales, sino que ha representado un parteaguas en la

⁷⁰ Sobre este punto, sólo cabría agregar la posición que los integrantes del CADP —respecto a las pretensiones que perseguía dicho IP— manifestaron en aquellas fechas, misma que documentalmente quedó registrada en la Memoria correspondiente de 2011-2012 de la siguiente manera: “El Consejo de Alta Dirección Pública valoró el Instructivo Presidencial por considerarlo un aporte toda vez que limitó las potestades de los ocupantes transitorios y provisionales de cargos del Sistema y propendió a evitar equívocos sobre el carácter transitorio con el que ejercen su cargo. Sin perjuicio de lo anterior, los Consejeros ratificados por el Senado hicieron presente su parecer en cuanto a que este esfuerzo debe complementarse con reformas legales destinadas a perfeccionar el Sistema en esta materia, entre otras. Además, manifestaron su compromiso de colaborar con la concreción de dichas reformas, en la convicción de que las mismas constituirán una oportunidad para perfeccionar el Sistema de Alta Dirección Pública, el que ha sido claramente beneficioso para la gestión pública y la modernización del estado en nuestro país” (CADP, 2013: 49)

cultura político-administrativa chilena. En varias de ellas hubo espacio para la identificación y crítica de los problemas y retos que también tiene el desarrollo de los concursos públicos, pero eso nunca colocó en duda que se trata de un “antes y un después”. Comienzo, entonces, esta sección del estudio recuperando algunas de las percepciones y opiniones ahí expresadas. En una entrevista, nuestro informante clave se expresó, en torno, a los procedimientos de reclutamiento y selección de la siguiente manera:

El sistema de alta dirección tiene el valor de que elige a las mejores personas en un proceso abierto, libre y transparente... Eso es muy bueno en una sociedad, como en un país de América Latina, donde se elige mucho por afinidad política. Yo, por ejemplo, no pertenezco, ni he pertenecido nunca a un partido político. De hecho soy una “cosa extraña”, pues he estado en dos gobiernos, de dos coaliciones distintas, como Alto Directivo Público, gracias a este Sistema. [...]. [Hay puntos a mejorar] pero, entre esto y elegirlo “a dedo” (como en el pasado) sin duda es muchísimo mejor lo que hoy es el sistema de selección”.

En otra entrevista, el entrevistado expresó lo que el proceso de selección le había producido para su autoconfianza como servidor público; lo decía así:

La función que ejerzo actualmente comencé a desempeñarla desde antes de que se integrara el Sistema de Alta Dirección Pública. Cuando se crea la Ley de la Alta Dirección Pública, decidí participar pues al ser un sistema concursal independiente, con filtros, con rigor, le da una mayor validez a un nombramiento. Antes mi jefe en turno designaba sin más; pero ahora con el Sistema me siento más honrado por ser el resultado de un proceso.

El valor que aportan las empresas externas, especializadas en búsqueda de talento humano, para los procesos de selección en el SADP fue destacado por otra persona entrevistada en este estudio, quien afirmó:

Yo participé vía *head hunter*. [...] Me buscan y me propusieron. Yo trabajaba en el sector privado. [El *head hunter*] me pregunta si estaría dispuesta a participar (para ser superintendente). El *head hunter* me “enganchó”, [...] hizo bien su trabajo de convencerme. Y lo que más me convenció, y por ello le doy mérito a ella (el *head hunter* era una mujer) me hizo ver que dado que [el sector al que concursaría...] era muy anacrónico, muy antiguo, podía tratarse de un desafío mayor el poder cambiar la ley, de transparentar lo que [ahí se hacía]. Era

entonces una buena oportunidad para transparentar [lo que ahí se hacía]. Me convencí de participar. Y al CADP propuse cambiar la antigua Ley [en ese sector] por una nueva. Y creo que esa fue la propuesta que convenció a los Consejeros.

En una más de las entrevistas realizadas, el informante clave comentó cómo había sido su experiencia personal al participar en un proceso de selección organizado por el SADP, expresando la efectividad del mismo en las siguientes palabras:

Yo conocí a un candidato claramente inclinado hacia un partido político, pero él no llegó a la etapa final; esto significa que el proceso sí tiene la capacidad de filtrar [...]. En el segundo concurso que yo participé (para el nivel I), el proceso funcionó: ese candidato no llegó, y yo no conocía al Ministro.

La distinción entre concursos de primero y segundo nivel fue destacado por otra persona entrevistada, quien lo dijo de la siguiente forma:

Creo que hay distinguir entre primer y segundo nivel jerárquico. En lo que se refiere al primero, me parece un muy buen sistema. Me parece que el hecho de que intervengan los consejeros del Consejo de Alta Dirección Pública y que uno tenga la posibilidad de presentarles un proyecto de lo que uno quiere hacer me parece que es una muy buena oportunidad. Creo que ayuda mucho a la decisión de si es (o no) la persona más indicada. Entiendo que eso no llega a los segundos niveles jerárquicos, de tener esta reunión con los consejeros, de plantear un proyecto.

Podría hacer más larga esta sección del estudio, pero prácticamente todas las entrevistas van en un sentido más o menos similar a la evidencia que he descrito: hay un reconocimiento al valor que ha venido aportar al SADP los procesos meritocráticos de selección. Hay, como ya hemos subrayado, cuestionamientos a la participación de quienes están nombrados en calidad de TyPs, pero en lo general se presenta (hasta con tono de orgullo, en muchos casos) que los concursos basados en el mérito son el principal logro del Sistema. No obstante, en algunas entrevistas, y también en varios de los materiales consultados, fueron destacados puntos que están directamente relacionados con los concursos de cargos directivos: su duración y sus costos. Veamos qué ha significado, desde un punto de vista cuantitativo ambos aspectos.

En lo que ve al asunto de la duración de los concursos, es notorio (tanto en evidencia documental, como verbal expresada a través de las entrevistas) que desde 2004 a la fecha el tema ha estado en la agenda de prioridades y de atención por parte de los organizadores o gestores principales (en este caso, el CADP y la DNSC), amén de que por ley es el principal tema que articula y da sentido a sus esfuerzos. El interés en ello se ha incrementado no sólo porque ha habido la convicción por dotar, proveer, a la brevedad menor a las autoridades competentes de las nóminas que por ley corresponde integrar al Consejo y a los comités de selección, con la intervención clave de la DNSC, sino también porque se ha tenido que responder a una demanda creciente de concursos por parte de instituciones que sin formar parte del Sistema han estimado de gran valor al selección de los mejores perfiles a través de este esquema de reclutamiento y nombramiento posterior. Se le ha llegado a concebir, incluso, como un mecanismo que le resta presión política a los tomadores de decisión y le dota de mayor legitimidad pública a los servicios o agencias.

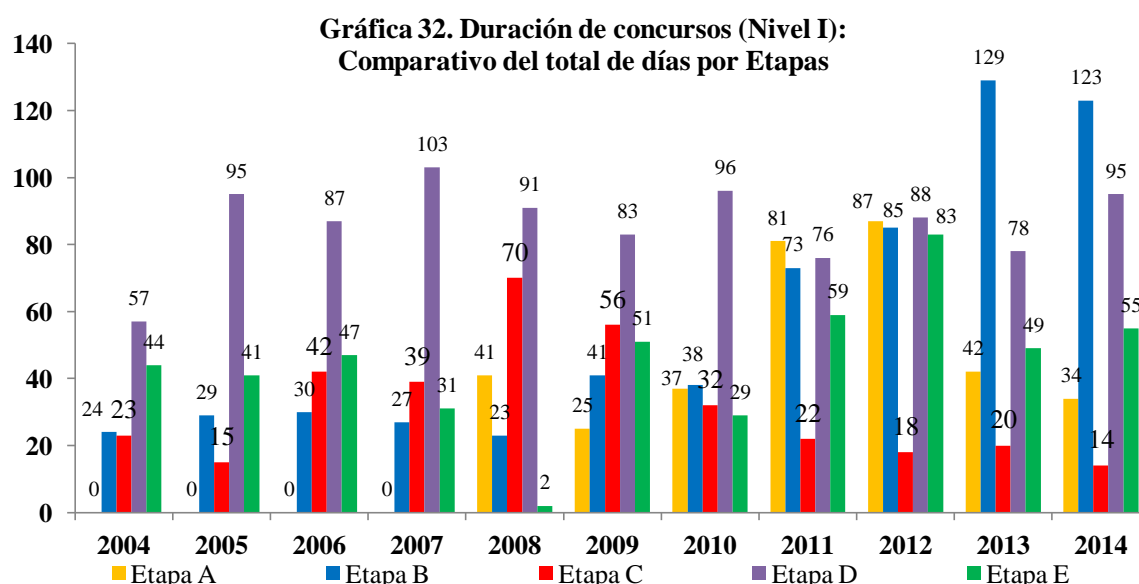
El asunto de reducir el tiempo de duración de los concursos no depende exclusivamente de la DNSC y del CADP, tal como ya lo hemos abordado anteriormente. Así, por ejemplo, las etapas iniciales se pueden ver seriamente afectadas si la autoridad (al generarse la vacante) no solicita de inmediato el inicio del concurso, ni busca integrar un perfil de selección. El análisis siguiente nos permite identificar estos puntos. Para efectos del análisis de los siguientes gráficos, que tendrán como fin observar cuán largo y en qué etapas es donde hay más demora en la realización de los procesos, es posible identificar en el proceso de reclutamiento, selección y ocupación de un cargo directivo cinco puntos críticos o etapas, a saber:

- A. Desde vacancia hasta oficio solicitud inicio de concurso,
- B. Desde oficio de solicitud de concurso hasta aprobación de perfil,
- C. Desde aprobación de perfil hasta publicación de la convocatoria,
- D. Desde publicación hasta envío de nómina a la autoridad, y
- E. Desde envío de nómina a la autoridad hasta nombramiento

Tomando en cuenta esa división de etapas, en cuyo desahogo puede haber un único o más instancias responsables, las siguientes gráficas muestran la duración (en forma

separada, conjunta o total) de esas etapas, iniciando este análisis con lo que ha ocurrido en los concursos de cargos para primer nivel jerárquico.

La Gráfica 32 reúne el concentrado, por año, del total de días que cada una de las etapas consume. Sería importante sólo aclarar que del material consultado no existió información disponible para la etapa A de los primeros cuatro años del ejercicio (2004 al 2007); esto quiere decir que desde 2008 hay mayor validez en la comparación y comportamiento que muestren cada una de las gráficas (especialmente cuando ellas contemplen incluir lo relativo a la etapa A.

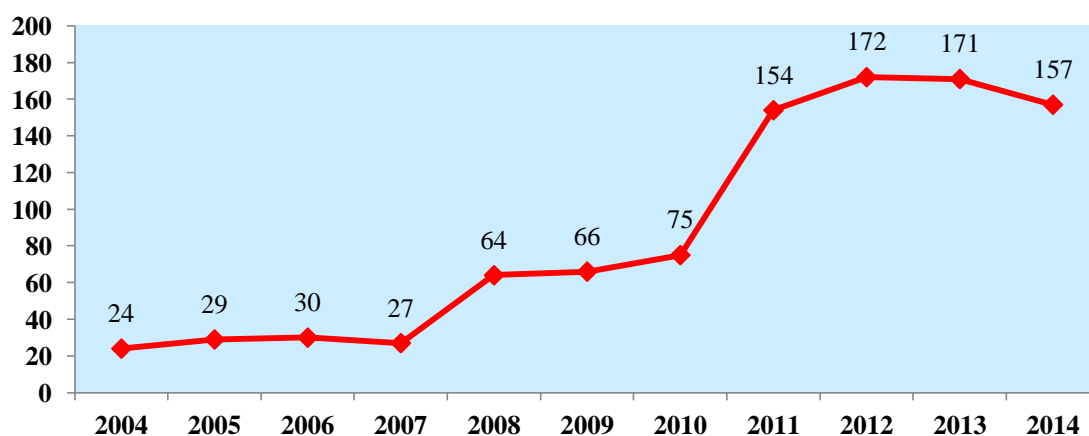


Fuente: Elaboración propia, con base en DNSC, (2015c: 19)

La Gráfica 33 muestra (en línea de puntos) cuánto ha sido el tiempo promedio que consumen las etapas A y B (esto es “Desde vacancia hasta oficio solicitud inicio de concurso”, pero también sumando el tiempo “Desde oficio de solicitud de concurso hasta aprobación de perfil”), las cuales constituyen actividades más dependientes de la voluntad y compromiso de las autoridades donde existe el espacio directivo vacante, que del trabajo propiamente de la DNSC o del CADP. Ahí se puede observar cómo desde 2008 (año a partir del cual se cuenta con información completa) ha habido un aumento en la duración de ambas etapas. Entre 2011 y 2014 las autoridades han llegado a demorar hasta casi seis meses el inicio de la intervención propiamente de la DNSC y del CADP, quienes sólo hasta cuando tienen una solicitud de inicio de concurso y una propuesta de la autoridad sobre el perfil de selección, están en condiciones de dar los

siguientes pasos. Esta demora no es algo menor, especialmente cuando hay cambio en la presidencia de la República (la demora significaría prácticamente consumirse ese primer año del cambio de gobierno). No tener nombrado por esta vía a los que ocuparán el cargo de nivel I (jefes de servicios, superintendentes) tiene el efecto adicional de que, hacia abajo, también se producirá una demora en la integración del nuevo equipo que acompañará al directivo nivel I seleccionado por concurso⁷¹. No olvidemos, como ya hemos comentado, que el uso de las desvinculaciones en ese primer año de los gobiernos presidenciales trae, al final del día, una afectación en la integración y funcionamiento cotidiano de los servicios y agencias, amén de la incertidumbre hacia el resto del personal de esas instituciones mientras se llevan a cabo los concursos y se efectúan los nombramientos tanto en el nivel I, como en el II.

Gráfica 33. Duración de concursos (Nivel I): Total de días Etapas A y B

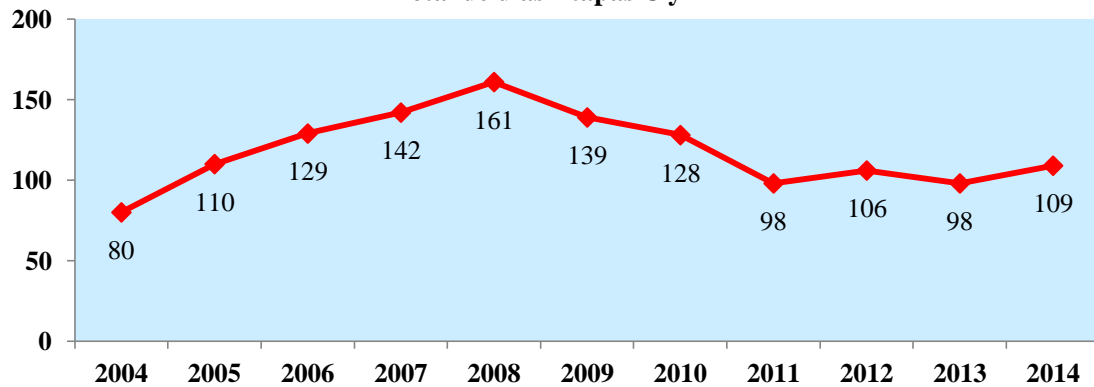


Fuente: Elaboración propia, con base en DNSC, (2015c: 19)

La gráfica 34 muestra la suma acumulada de días consumidos de las etapas C y D, las cuales ya vinculan más directamente el trabajo que tiene que llevar a cabo la DNSC y el CADP: van desde la aprobación del perfil hasta el envío de la nómina a la autoridad competente. Y a diferencia del gráfico anterior, en éste la línea longitudinal de puntos muestra una baja en la duración desde 2008 a la fecha. Un poco más de tres meses es lo que en 2014 se llevó en promedio esas etapas dentro de los concursos para posiciones del nivel I.

⁷¹ Esto explica, parcialmente, porque el uso de los *TyPs* se ha vuelto tan frecuente: se trata de una “llave” de fácil manejo para integrar los equipos iniciales de trabajo en algún servicio o superintendencia, cuando sus titulares son recién nombrados; al mismo tiempo se terminan convirtiendo en un incentivo fuerte para demorar la presentación de solicitud de inicio de concursos.

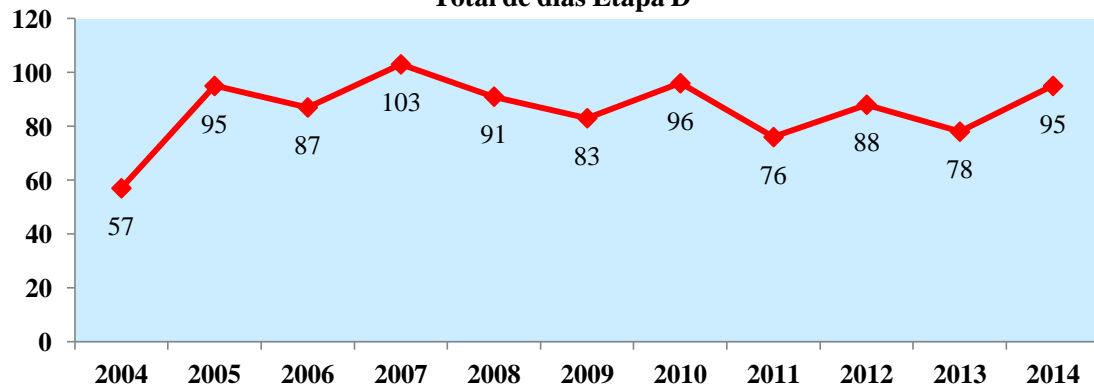
**Gráfica 34. Duración de concursos (Nivel I):
Total de días Etapas C y D**



Fuente: Elaboración propia, con base en DNSC, (2015c: 19)

La etapa D consiste exclusivamente en el trabajo técnico que la DNSC y el CADP deben llevar a cabo para seleccionar e integrar las propuestas de nóminas. Ahí está también el trabajo de las empresas consultoras. La Gráfica 35 presenta su puntos (en los últimos años) que van desde los 76 días (2011) hasta los 78 (2013) de duración de dicha etapa.

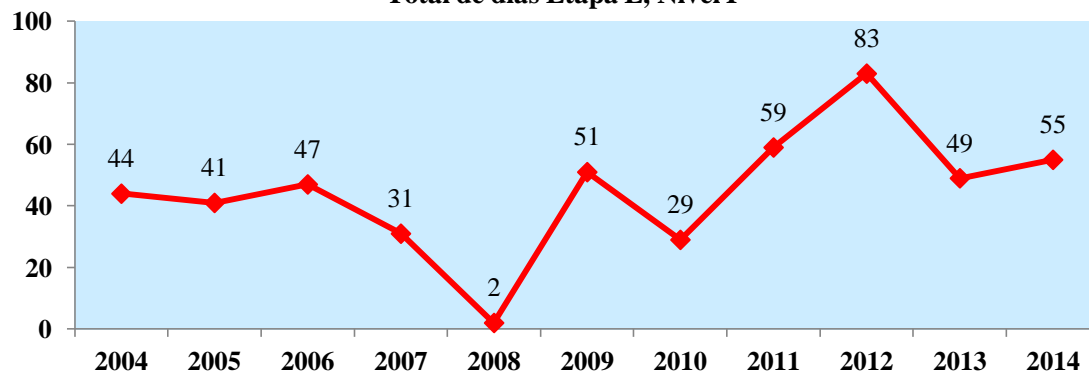
**Gráfica 35. Duración de concursos (Nivel I):
Total de días Etapa D**



Fuente: Elaboración propia, con base en DNSC, (2015c: 19)

En la etapa E la autoridad (en este caso, el Presidente o un Ministro) ya tiene en sus manos las nóminas que integró el CADP para proceder de inmediato al nombramiento correspondiente o, en su defecto, declarar desierto un concurso. Y aquí, como muestra la línea de puntos de la Gráfica 36, la autoridad aún puede demorar tal decisión (ver, por ejemplo, el año 2013, donde en promedio para cargos de nivel I, demoraron 83 días, es decir casi tres meses).

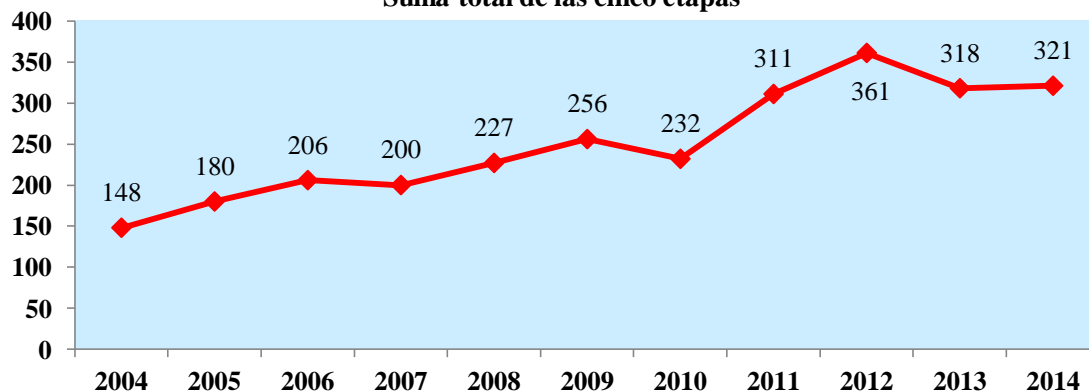
**Gráfica 36. Duración de concursos (Nivel I):
Total de días Etapa E, Nivel I**



Fuente: Elaboración propia, con base en DNSC, (2015c: 19)

Finalmente, la gráfica 37 nos permite visualizar el total de días que, sumadas las cinco etapas, un concurso de cargo para nivel I se consume. Desde 2008 (año en el que existe información completa por cada una de las etapas), la duración total exhibe un incremento más o menos sostenido, llegando hasta el pico de 2012 donde prácticamente se necesitaba un año —desde la fecha en que se produce la vacante hasta el día en que la autoridad competente firma el nombramiento, o la declaratoria de desierto— para agotar el concurso de un cargo de nivel I.

**Gráfica 37. Duración de concursos (Nivel I):
Suma total de las cinco etapas**



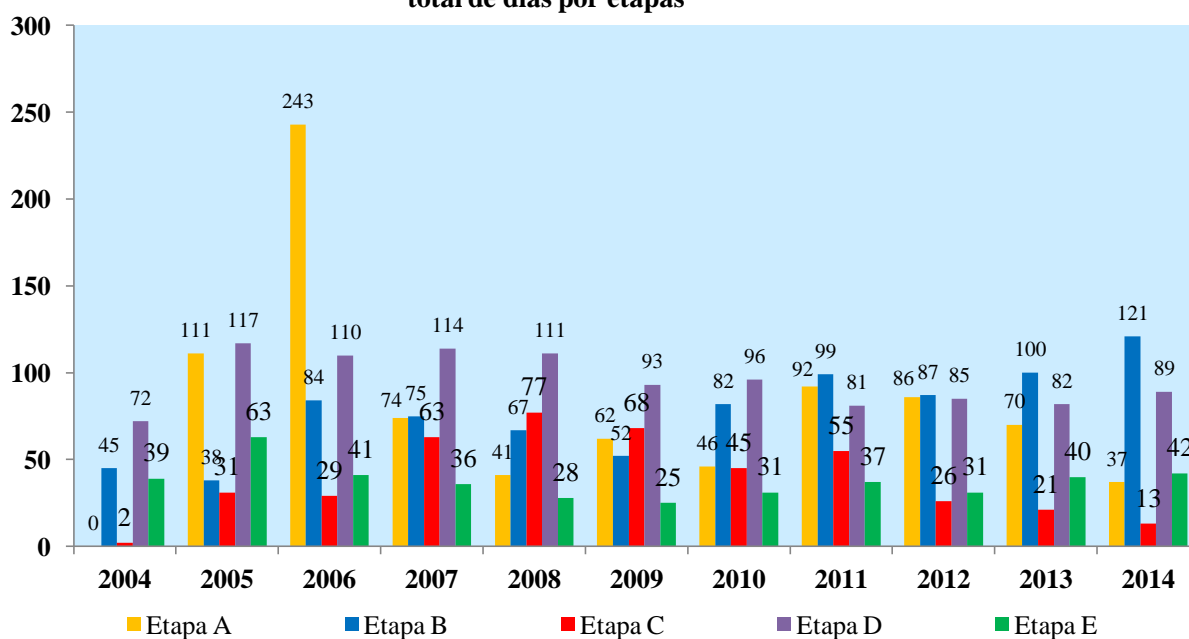
Fuente: Elaboración propia, con base en DNSC, (2015c: 19)

Y respecto de la duración promedio de los concursos para cargos de nivel II, ¿Cuál es el comportamiento entre 2004 y 2014? Hagamos un ejercicio similar, analizando los cortes que hicimos para el caso del nivel I. La primera gráfica (la 38)⁷² permite visualizar el

⁷² Advertimos que el único dato que no se pudo obtener para la construcción de los gráficos correspondientes a duración de los concursos de nivel II, fue el relativo a la etapa A del año 2004; todos los demás estaban disponibles en los reportes estadísticos consultados.

comparativo de etapas de días consumidos por cada una de las etapas de las que venimos hablando en esta sección. Un punto sobresaliente (*outlier*) en la gráfica fue la duración promedio que tuvo la etapa A en el año 2006: 243 días en promedio se llevó la autoridad competente entre el momento que se generaba la posición directiva vacante y la fecha en la que solicitó a la DNSC el inicio formal del concurso. Esos ocho meses de demora pudieron haber coincidido con la llegada (en 2006) con el arribo de la Presidente Bachellet. La demora de las autoridades para iniciar los concursos tiene el efecto de que los equipos de trabajo, ya lo hemos dicho, terminan integrándose muy avanzada la administración presidencial de un mandatario.

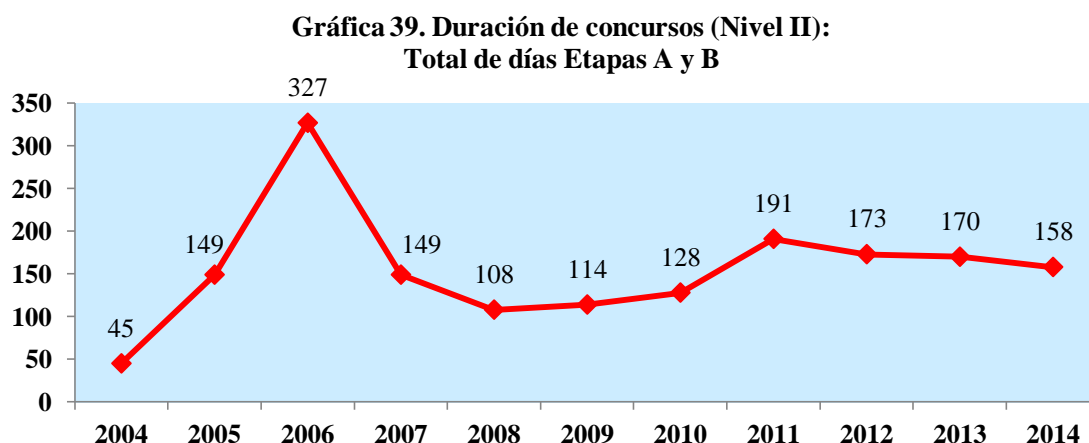
Gráfica 38. Duración de concursos (Nivel II): Comparativo del total de días por etapas



Fuente: Elaboración propia, con base en DNSC, (2015c: 19)

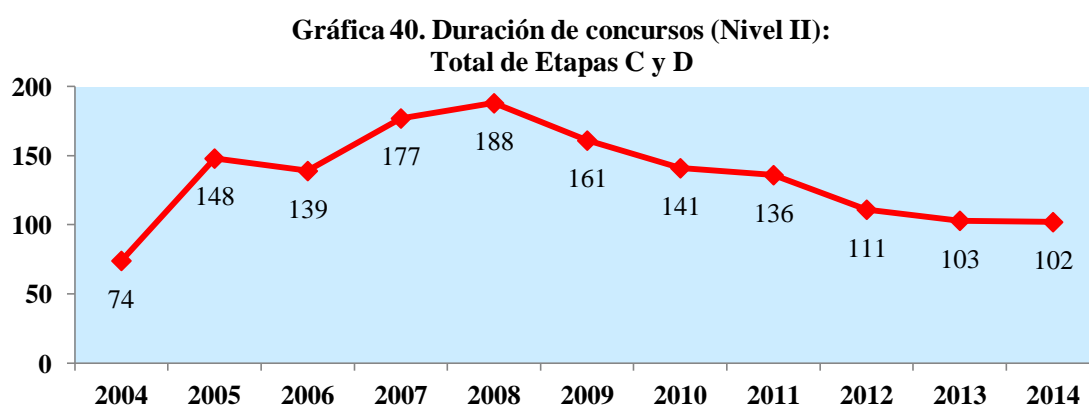
La Gráfica 39, que reúne la suma de de las etapas A y B (desde la vacancia hasta la aprobación de perfil), permite observar cuánto tiempo puede llegar a transcurrir para que enseguida se activen las etapas propias de selección a cargo de la DNSC, el CADP y los comités de selección (por tratarse de puestos de nivel II, son estos últimos los que deben tener un rol relevante). En el gráfico era de esperar el alto número de días que se promediarían en el año 2006, dado el antecedente comentado en el párrafo anterior. De 2008 a la fecha se aprecia un aumento en el número de días que consumen ambas

etapas, las cuales son más responsabilidad de las autoridades donde se encuentran adscritos los cargos directivos que se sujetarán a concurso.



Fuente: Elaboración propia, con base en DNSC, (2015c: 19)

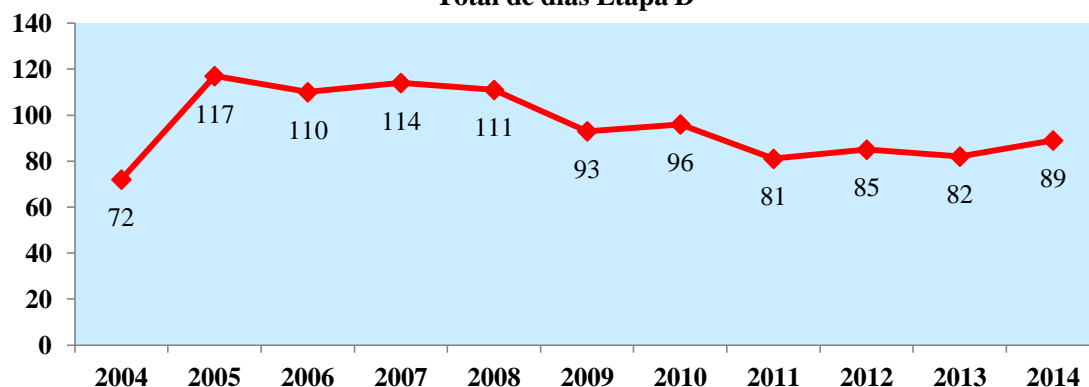
La Gráfica 40, por su parte, exhibe —mediante la línea de puntos— la suma acumulada de días consumidos de las etapas C y D; éstas ya se refieren más al trabajo propiamente de la DNSC y el CADP: van desde la aprobación del perfil hasta el envío de la nómina a la autoridad competente. La duración promedio de esas etapas, desde 2008 a la fecha, presentan una tendencia sostenida a la baja.



Fuente: Elaboración propia, con base en DNSC, (2015c: 19)

La etapa D (ver Gráfica 41) es de la exclusiva competencia de la DNSC, del CADP y de los comités de selección que son integrados para participar en los concursos. Desde 2009 se viene confirmando que la esa etapa tiene una duración promedio de aproximadamente tres meses.

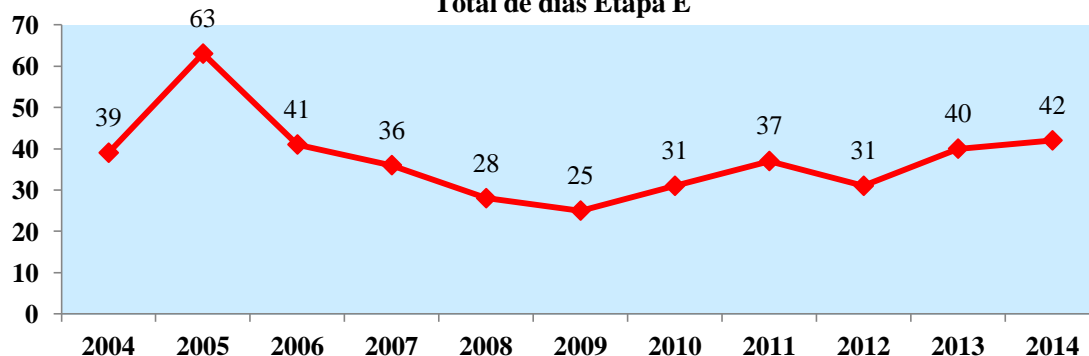
**Gráfica 41. Duración de concursos (Nivel II):
Total de días Etapa D**



Fuente: Elaboración propia, con base en DNSC, (2015c: 19)

En la etapa E la responsabilidad ya recae esencialmente en la autoridad que ha recibido las propuestas de nómina. Dependerá de ella el tiempo en que tarde en emitir el nombramiento, o bien manifestar que no le gusta la nómina y, por tanto, que es necesario hacer una declaración de desierto. Si fuese esto último, un nuevo concurso tendría que llevarse a cabo. En los últimos años (ver Gráfica 42) la etapa ha promediado una duración que va desde 25 días (en 2009) a 42 (en 2014).

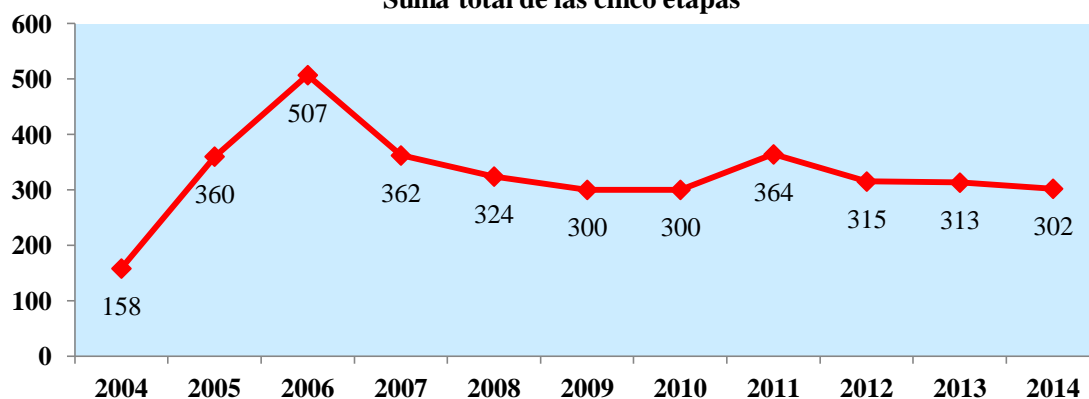
**Gráfica 42. Duración de concursos (Nivel II):
Total de días Etapa E**



Fuente: Elaboración propia, con base en DNSC, (2015c: 19)

La última gráfica (la 43) de esta serie de análisis para el caso de la duración de los concursos de cargos de nivel II, nos permite apreciar la suma total de días de las 5 etapas que hemos mencionado. Si elimináramos el año 2006 (por ser un *outlier*), vemos que las sumas han fluctuado entre 300 y 364; esto es, al menos 10 meses se ha llevado un concurso de selección para nivel II (insistimos, desde el momento de la vacante hasta la fecha en que se toma la decisión final del nombramiento).

**Gráfica 43. Duración de concursos (Nivel II):
Suma total de las cinco etapas**

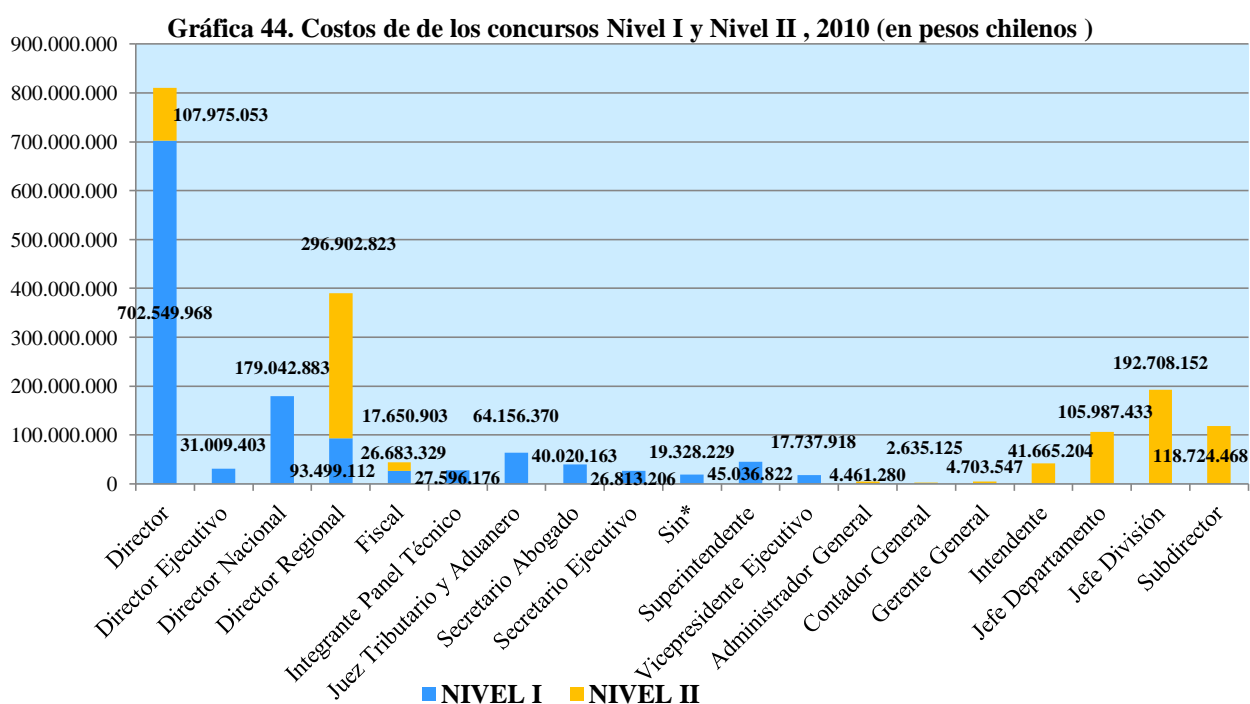


Fuente: Elaboración propia, con base en DNSC, (2015c: 19)

Sólo para hacer una reflexión final en torno a la duración de los concursos, hagamos un ejercicio hipotético. Arriba (en la gráfica 37, cuando se analizaba el caso de los cargos de nivel I) se dijo que agotar en su totalidad un concurso de primer nivel jerárquico puede llevar hasta 361 días (punto más alto registrado en 2012). Imaginemos ahora que ese mismo directivo público del nivel I decidiera —al día siguiente de que toma posesión de su oficina— pedir la renuncia de un subalterno con nivel II perteneciente al SADP. Para que ese directivo I tuviese en sus manos la nómina que le permitiera volver a ocupar (con un titular, vía concurso) esa posición directiva vacante de nivel II, tendrían que transcurrir aproximadamente otros diez meses. El punto que quiero destacar es sencillo: para un caso como el que hipotéticamente acabamos de imaginar, en el área o servicio de que se trate estarían esperando alrededor de 22 meses (después de la vacante en el nivel I) para tener reunido al equipo que dirigirá esa área o servicio (siempre que la convicción sea tener altos directivos públicos seleccionados por concurso, pues no olvidemos que se puede optar por prorrogar la vigencia de un TyP por más de un año). Si, además, ese lapso 22 meses iniciara con el arribo de un presidente (el cual sólo dura cuatro años en el poder), entonces resulta interesante pensar en las consecuencias (hacia dentro y fuera del servicio o agencia de que se trate) que ese equipo directivo esté finalmente integrado casi a la mitad del mandato presidencial. De ello, volveremos más adelante.

Evidentemente si, en lugar de nombrar, la autoridad decidiera declarar desierto un concurso (pese a tener en sus manos una nómina), los costos finales (en dinero, tiempo, imagen, certidumbre, etc.) terminan incrementándose considerablemente. Los

concursos, en términos de costo financiero, no parecen ser baratos. No fue sencillo como parte de la investigación que he realizado encontrar y sistematizar toda la información anual acerca de cuánto ha costado la celebración de concursos en ambos niveles. Por ello, sólo a manera de ejemplo quise sumar el costo de los concursos celebrados durante un año completo. Así, tomando como base el reporte estadístico mensual de diciembre de 2010, en el que se reportan (en pesos chilenos de aquel año)⁷³ los costos de 67 concursos en cargos de primer nivel y de 148 del segundo nivel, se llegó a la Gráfica 44, donde aparecen —en barras—los cargos con sus respectivas sumas de costo financiero.



Fuente: Elaboración propia, con base en DNSC (2011: 55)

Las desvinculaciones

El 31 marzo de 2014, el entonces Ministro de Hacienda, Alberto Arenas, comunicó a todo el gobierno central una serie de instrucciones de la Presidenta de la República para mejorar el funcionamiento del SADP. En este nuevo Instructivo existe un apartado

⁷³ Las cifras utilizadas en la gráfica corresponden al 31 de diciembre de 2010. El tipo de cambio entre pesos chilenos (CLP) y dólares americanos (USD \$) al cierre de la jornada de ese día era de 468.00 CLP/USD, o lo que es lo mismo: 0.00231 USD/CLP. Fuente: <http://www.bloomberg.com/quote/USDCLP:CUR> (acceso: 18 noviembre 2015).

relativo a “Instrucciones relacionadas con la renuncia”⁷⁴, donde además de reiterar que los altos directivos públicos (de primer y segundo nivel jerárquico) tienen la calidad de cargos de exclusiva confianza, se solicitaba lo siguiente:

Sin perjuicio de lo anterior [el ser de exclusiva confianza], y tomando en consideración la importancia del sistema en el proceso de modernización del Estado, *es relevante que dichas solicitudes [las de renuncia] no se conviertan en un mecanismo de remoción política*. Por lo anterior, las nuevas autoridades deberán evaluar si los altos directivos públicos, cuentan con las capacidades técnicas y profesionales y competencias necesarias para ejecutar, de manera eficaz y eficiente, las políticas públicas y planes definidos por el nuevo Gobierno, así como las instrucciones impartidas por sus superiores jerárquicos y los términos del convenio de desempeño respectivo. [IP, 2014: 2]

Otra de las instrucciones en ese apartado decía que: “[...] si se hace necesario solicitar la renuncia de un alto directivo público, las autoridades y funcionarios a quienes se dirige este instructivo, deberán hacerlo, preferentemente, por escrito solicitando que el directivo ponga su cargo a disposición de la autoridad competente, a contar de la fecha que ésta determine, por renuncia voluntaria o no voluntaria”. Más adelante, el mismo documento oficial cerraba esa sección de instrucciones con la siguiente:

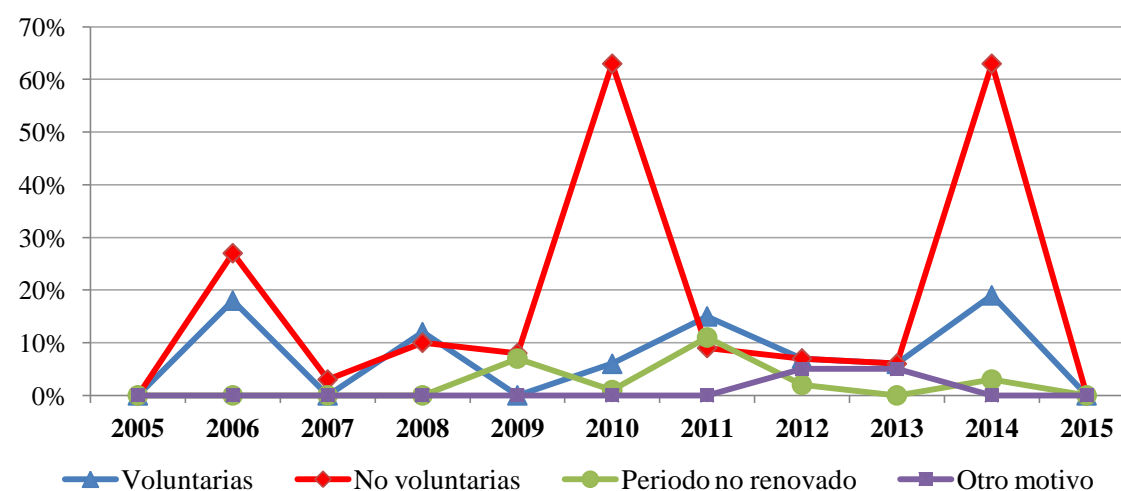
g. El Consejo de Alta Dirección Pública podrá solicitar a los jefes superiores de servicio, información sobre las desvinculaciones de los cargos de segundo nivel jerárquico, con el objeto de proponer a la Dirección Nacional del Servicio Civil las medidas que juzgue necesarias para el mejor funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública, las que serán informadas periódicamente al Ministro de Hacienda. [IP, 2014: 2]

Dado el antecedente del año 2010, cuando hubo cambio de gobierno y se produjo un volumen importante de desvinculaciones, es previsible imaginar que el nuevo gobierno que la Presidenta Bachellet inauguraba en 2014 buscaba —a través de ese instructivo— evitar que el fenómeno de aquel 2010 se repitiera en ese primer año de su gobierno. Se pretendía, al menos, dotar de cierto orden y certidumbre las eventuales renunciaciones que se solicitaran a altos directivos públicos del SADP. Incluso, con el ánimo de disuadir

⁷⁴ Los otros apartados, con instrucciones específicas, son: Nombramientos transitorios y provisionales; Perfiles, convocatoria, concursos, nóminas y provisión de vacantes de altos directivos públicos; Convenios de desempeño; y Porcentaje de asignación de ADP. El instructivo presidencial se encuentra (al mes de octubre de 2015) aún vigente.

(hasta donde fuese posible, pues desde el primer párrafo quedaba a salvo la facultad legal de desvincular) ese escenario, se le concedió al CADP la posibilidad de solicitar a los jefes superiores de servicio información sobre las desvinculaciones de los cargos de segundo nivel jerárquico. Las instrucciones, sin embargo, no contribuyeron a evitar una desvinculación masiva de altos directivos públicos. Todavía más: en el caso del segundo nivel jerárquico se agudizó el fenómeno, si se le compara con lo ocurrido en el año 2010. En el caso de las desvinculaciones en el primer nivel, la gráfica 45 claramente permite visualizar que lo ocurrido en 2014 es comparable (en porcentajes) con el 2010: los picos en la gráfica así lo confirman.

Gráfica 45. Porcentaje de desvinculaciones en cargos adscritos de nivel I, con respecto al nombrado vigente al 1 de enero del año en curso, según tipo de desvinculación



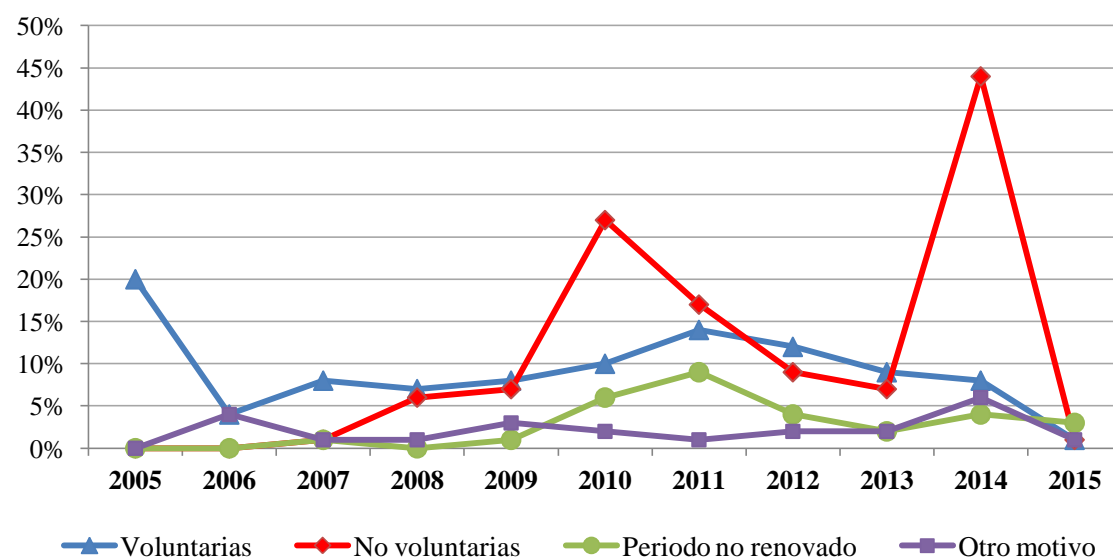
Fuente: Elaboración propia, con base en DNSC (2015a)

Para el caso de los cargos directivos en el nivel II, el porcentaje de desvinculaciones en 2014 (renuncias no voluntarias) se agudizó en comparación con el antecedente del 2010: 44 por ciento frente al 26 por ciento de aquel año en que Sebastián Piñera había llegado al poder cuatro años antes (Gráfica 46). En este estudio, como parte del trabajo de entrevistas semi-estructuradas, tal fenómeno fue expuesto a todos los informantes clave entrevistados y lo que contestaron lo reproduzco a continuación. Un primer entrevistado señaló lo siguiente:

Cuando yo ingresé [antes de que existiera el Sistema de Alta Dirección] era de confianza, y también la desvinculación por confianza. Por tanto, cuando el Sistema señaló que ahora el ingreso es por mérito y que el egreso por confianza,

en lo personal no me generó ningún conflicto. Fue la regla del juego que yo acepté desde el momento en que me vine.

Gráfica 46. Porcentaje de desvinculaciones en cargos adscritos de nivel II, con respecto al nombrado vigente al 1 de enero del año en curso, según tipo de desvinculación



Fuente: Elaboración propia, con base en DNSC (2015a)

En otra entrevista, nuestro entrevistado (también era alto directivo público) expresó su opinión en los siguientes términos:

En estricto rigor, la verdad, es que el mundo laboral moderno apunta a este tema de bastante libertad para mantener la vinculación [...], tanto en el sector público como en el privado eso tiene que ver con la confianza que se tiene. En ese sentido, la libertad de desvinculación no me parece un factor complejo. Creo que en el caso chileno ha ido en retirada estos temas de estabilidad en el empleo público. Si uno ve los sistemas de contratación, cada vez apuntan más a esa flexibilidad, salvo los cargos de planta antigua, la mayoría de los contratos son a nivel de sistema de contrata, que usualmente duran un año. No es, por tanto, un factor complejo; tampoco genera estrés.

Para otra persona entrevistada, el asunto de la desvinculación debería contar con un marco más cierto, especialmente cuando hay cambios de gobierno; así lo dijo:

Lo primero que reflejan los datos (de la desvinculación masiva) que son muy sabidos y estudiados, es que existe a necesidad de una regulación para poder regularizar esta situación. Si no siempre van haber opositores y contradictores, pero la idea es que haya un equilibrio. Que todos sepamos que va a ocurrir en un cambio de gobierno. Y esa es la regulación que yo creo hace falta.

Algunos parlamentarios se han manifestado por distinguir qué cargos son más políticos y tienen más posibilidades de ponerles término en los cambios de gobierno, frente a los que son más técnicos (como es mi caso), donde no se justifica el cambio de inmediato, más cuando la persona fue elegida meritocráticamente y ha hecho bien las cosas.

Uno más de los informantes clave entrevistados manifestó su preocupación por las altas tasas de desvinculación que ocurren cuando se producen los cambios de gobierno; su opinión la emitió de la siguiente manera:

Yo vi caer a los de mi mismo nivel en una sola semana; me quedé sin interlocutores con quien conversar. En el nivel I se fueron todos, y enseguida — en forma “dominó”— se fueron los del nivel II. Así pasa: se va el I y luego el nuevo trae a su equipo cercano y se van los del II. Eso es estratégicamente para el país es” malo” [...] Yo creo que la Alta Dirección Pública debería impulsar que los directivos públicos que llegaron por estos procesos de selección transparentes y rigurosos se queden en sus cargos (ante los cambios de gobierno) y hagan su aporte al Estado Chileno.

No comparto por tanto que cuando uno nuevo llegue de golpe diga: fuera todos”. La nueva autoridad política tiene que darse su tiempo, su espacio para conocer a las personas que ya están, para evaluar su trabajo y luego tomar una decisión respecto de la desvinculación. Pero aquí lo que ha ocurrido, es que entre el 11 de marzo (cuando cambia el gobierno) y el 21 de marzo se va hasta un 80% sin que hayan conocido a los directivos que venían laborando. Yo creo que es un proceso (de selección) caro, como para sacarlos sin más, pareciera que se trata de una “sospecha de desconfianza”. [...] Le daría más peso al desempeño, pues se trata de una función de Estado más que de gobierno. Hay que tratar de preservar la experiencia adquirida, absolutamente.

Una última percepción adicional levantada en las entrevistas que realicé, el informante clave sostenía que la desvinculación es contraproducente, pues a su juicio:

El sentido de identidad y de valores determinados se pierde con grandes desvinculaciones. Además, cuando hay muchos cambios en el nivel directivos,

en los inferiores de la organización también hay mucho miedo. Y eso no es bueno.

Si lo comparamos con lo que fue manifestado en torno al tema de los concursos por mérito, donde había un alto consenso del valor que le aportaba al SADP, en lo que ve al asunto de las desvinculaciones las opiniones son más mixtas, variadas, aunque la mayoría (de todos los entrevistados) tendió a ver como algo normal, razonable, que las autoridades políticas (más allá del argumento de que son cargos de exclusiva confianza) puedan hacer desvinculaciones, bajo la premisa de que la confianza significa alineación, capacidad de reacción frente a las prioridades que fijen esas nuevas autoridades.

Los convenios y la importancia de la evaluación

En el Instructivo Presidencial de marzo de 2014 del que hablamos en la sección anterior, el gobierno actual de la Presidenta Bachellet —a través de su Secretario de Hacienda— comunicaba a todos los ministerios, servicios y agencias del gobierno central su posición frente al tema de los convenios de desempeño individual de la siguiente manera:

Los convenios de desempeño a que se refiere este acápite, son la *principal herramienta para garantizar una gestión eficaz y eficiente, por parte de los altos directivos públicos, en la ejecución de las políticas públicas y la provisión directa de servicios de calidad a la ciudadanía*. De ahí la importancia de que la autoridad ministerial respectiva vele porque las metas estratégicas de desempeño anual en él contempladas sean consistentes con los objetivos y metas comprometidas por la institución en su sistema de planificación, presupuestos y programas de mejoramiento de la gestión. [IP, 2014. Las cursivas son mías].

Y sobre esa base, emitió instrucciones específicas para: 1) la debida y oportuna suscripción de estos instrumentos, con base en el modelo e instrucciones que sobre ese tema haya dispuesto la DNSC; 2) la inclusión los perfiles de selección de unos "Lineamientos Generales para el Convenio de Desempeño", buscando con ello precisar qué objetivos estratégicos deben orientar el trabajo del alto directivo público durante el cumplimiento de sus funciones; y 3) Llevar a cabo la evaluación de seguimiento del estado de avance y cumplimiento de las metas establecidas en los convenios de

desempeño de los directivos, para lo cual los Ministros y jefes superiores de servicio tendrían invertir esfuerzo y tiempo en esa importante tarea. Respecto de esta última instrucción, también se le buscaba obligar a la autoridad a que, por lo menos cuatro meses antes de la fecha de término del año de gestión del Alto Directivo Público, se hiciera una evaluación parcial de metas y objetivos y su proyección de cumplimiento anual, además de informar del resultado de ese ejercicio a la DNSC. ¿Por qué en 2014 se colocaba, nuevamente, acento en el asunto de los Convenios de Desempeño Individual? ¿Por qué en doce años de funcionamiento del SADP aún se percibe que ese tema tiene escaso desarrollo? Para efectos de los propósitos de este estudio, consideré pertinente ofrecer evidencia empírica que pudiese responder a tales cuestionamientos. De esto trata esta sección del trabajo.

Primero habría que decir que la lectura de ese capítulo sobre convenios desempeño individual no puede hacerse excluyendo al resto de los apartados que consideraba el documento oficial, ni tampoco restando importancia a la fecha y contexto en que fue emitido. En la sección anterior, por ejemplo, hice un análisis de otro capítulo que fue contemplado en el Instructivo, y que se refería a las “Instrucciones relacionadas con la renuncia”. Pero también, como precisé, se emitieron instrucciones específicas en materia de nombramientos transitorios y provisionales; sobre aspectos procedimentales de los concursos, tales como perfiles, convocatoria, concursos, nóminas y provisión de vacantes de altos directivos públicos; sobre la ruta básica que debía seguirse en la definición de la propuesta de asignación de Alta Dirección Pública⁷⁵. En su conjunto, de una lectura detallada de todas esas instrucciones, además de tener presente que se ubicaban en el contexto de cambio de gobierno (momento en que era previsible que se produjeran desvinculaciones de directivos), considero que el instructivo buscaba generar ciertas condiciones básicas para que, ante esa eventualidad de una nueva alta rotación de directivos (vía desvinculación), habría que estar preparados para:

⁷⁵ El tema de la “asignación” de la ADP tiene que ver, como lo mencionamos en el capítulo tercero de este estudio, con el ajuste y definición del monto salarial que percibirá el alto directivo público mientras esté vinculado al SADP y cumpla con las metas previstas en los CDI. No ha sido una variable propiamente de estudio en esta investigación, pero sin duda es un asunto que en estos años ha estado muy presente en quienes han conducido y operado el Sistema de Alta Dirección. Cómo y qué hacer, en términos de salarios, para que las mejores personas se sientan atraídos de participar, pero también para ser retenidos, en el SADP, habrían sido una de las preocupaciones durante estos años en quienes están interesados en el buen funcionamiento y consolidación del Sistema.

- 1) Gestionar en forma más o menos estructurada (con cierta certidumbre) el asunto de las renunciaciones de los altos directivos;
- 2) Ordenar (y advertir) sobre el tema de nuevos nombramientos transitorios y provisionales que pudiesen venir con motivo de las renunciaciones a que se refiere el punto anterior;
- 3) Iniciar nuevos concursos para la ocupación de vacantes en cargos directivos; y
- 4) Introducir más atención y seriedad al tema de los convenios de desempeño individual, tanto en los procesos de selección (al obligar que en los perfiles se incluyeran los objetivos estratégicos de gestión), como en el seguimiento cotidiano de la labor del directivo (para lo cual se instrúan tiempos para llevar a cabo evaluaciones parciales de cumplimiento de metas establecidas en los convenios). Podría también pensarse que ese propósito se inscribía en lógica de hacer que en las eventuales solicitudes de renuncia se pudiera previamente valorar el desempeño del directivo, más que buscar una consolidación a mediano y largo plazos de ese instrumento de gestión.

Lo que vino después de la emisión de ese IP ya fue explicado en la sección anterior de este estudio: una proporción considerable de desvinculaciones tanto en el nivel I, como en el II, de altos directivos del sistema tuvo lugar en el 2014. Con ello, desde entonces y en lo que va del 2015 se han venido realizando concursos públicos para definir a titulares de vacantes en esos cargos, mismos que muy posiblemente en su mayoría han estado siendo ocupados provisionalmente bajo la figura de nombramientos de *TyPs*. Por eso nuevamente resulta relevante preguntarse por el estado actual y futuro que podría deparar al tema de los convenios de desempeño individual. Aquí intentaremos ofrecer algunos elementos que serían parte de ese análisis.

La preocupación por mejorar y potenciar el valor de los CDIs se remonta al año 2004, apenas había sido instalado el Consejo de Alta Dirección Pública. Una revisión de las actas de las primeras sesiones celebradas en el segundo semestre de aquel año permite corroborar ese dicho (de ello, ya lo habíamos hecho notar en este estudio)⁷⁶. Ese órgano

⁷⁶ Citábamos en aquella parte del trabajo que, por ejemplo, en las sesiones del 26 de octubre de 2004, las del 16 y 30 de noviembre, así como la del 21 de diciembre de ese año, se había abordado el tema de los convenios. Para tratar lo que debían ser sus contenidos y vínculos con otros instrumentos de medición y gestión, en algunas de las sesiones fueron invitados funcionarios públicos que laboraban en la DIPRES y el Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES). El antecedente, entonces, se encuentra desde los inicios en que comenzó la institucionalización del SADP.

colegiado, al cabo de tres años de estar funcionando, en la Memoria 2005-2006 dejó constancia de esa preocupación de la manera siguiente:

En este aspecto surge uno de los principales desafíos a enfrentar para la consolidación del Sistema, dado que los Convenios de Desempeño fueron incorporados con la aspiración de que constituyeran una herramienta potente de gestión y de alineación entre el Alto Directivo y la autoridad a cargo del ámbito en que ejercen su función, lo que se lograría dado que el convenio sería suscrito en conjunto con el superior directo. Sin embargo, en la práctica no han respondido a su diseño y no han cumplido con su objetivo, sumándose a la *excesiva multiplicidad de instrumentos de gestión y evaluación* de desempeño vigentes en el Estado chileno y que, dado su volumen y su carácter formal, entorpecen la labor del Alto Directivo Público, *sin reportar beneficios*. [CADP, 2007:24; las cursivas son mías].

Y enseguida, subrayaba:

Este cuerpo colegiado considera que dicho instrumento debe ser entendido y aplicado como *herramienta de gestión*, a través de la cual la autoridad y el Alto Directivo adoptan compromisos de gestión, metas estratégicas y los medios para verificar su cumplimiento; como un *instrumento de evaluación* de la gestión directiva y como una *herramienta de dirección* para la autoridad encargada del nombramiento. [Loc. Cit.; las cursivas son mías]

El tema de los CDIs, por tanto, ha estado en el ánimo de quienes han encabezado el CADP⁷⁷ desde su origen, pero los diagnósticos que han sido realizados no le colocan como uno de los aspectos más desarrollados del sistema (Zaviezo & Undurraga, 2007, Irrarrázabal, 2013). En el más reciente que se conoce (Irrarrázabal, 2013), que llevó a cabo un grupo de investigadores del Centro de Políticas Públicas de la Pontificia

⁷⁷ En otro lugar, Mario Waissbluth (consejero en aquel momento), junto con Jorge Marshall, habían reiterado la importancia de los Convenios, en los siguientes términos: “ Por otro lado, la contratación de buenos directivos solo será efectiva si está acompañada de un mayor grado de *autonomía en la gestión* y de un *contrato de desempeño efectivo*, con un conjunto reducido pero significativo de indicadores cuantitativos y cualitativos, en los cuales la calidad del servicio a la ciudadanía y la eficiencia en el uso de recursos deben ser los pilares centrales. El incipiente modelo de los hospitales autogestionados tiene alta prioridad en la medida que pudiera ser aplicado a otros ámbitos, con los ajustes pertinentes”, (Marshall, & Waissbluth, 2007:37).

Universidad Católica de Chile⁷⁸, se ofrecieron las siguientes conclusiones sobre la situación de los CDIs dentro del Sistema de Alta Dirección:

- 1) Existencia de objetivos e indicadores en los Convenios de Desempeño que no presentan relación directa con las definiciones estratégicas del Servicio o agencia del gobierno de que se trata;
- 2) Alta cantidad de indicadores estrechamente vinculados y definidos a partir del cumplimiento de compromisos relevantes con otros actores gubernamentales;
- 3) Indicadores orientados a procesos, más que ser indicadores orientados a resultados de gestión de los servicios;
- 4) Presencia de indicadores cuya factibilidad de medición es compleja y de naturaleza confusa;
- 5) Existencia de indicadores definidos a partir de “Planes de Trabajo”;
- 6) Frágil alineamiento entre los convenios de primer y segundo nivel; y,
- 7) Escasa relación entre el convenio y los desafíos del cargo establecidos en el perfil.

En este estudio nos interesó, en función de los propósitos que aquí se persiguen, conocer la opinión y percepción de los informantes clave considerados en esta investigación, acerca del grado de desarrollo, utilidad y desafíos que tiene los CDIs. Vale precisar que en las entrevistas donde se les pidió dicha opinión, el entrevistador introducía el tema de modo tal que les colocaba en contexto no sólo el motivo de por qué preguntaba por ello, sino también les recordaba cuál era el sentido general de esas conclusiones obtenidas del trabajo de la Universidad Católica (arriba referidas); cuando el entrevistado era un alto directivo público, el entrevistador buscó previamente conocer (y descargar del sitio oficial de la DNSC)⁷⁹ los contenidos del convenio suscrito de ese directivo. Estas son algunas de las opiniones manifestadas en dichas entrevistas.

⁷⁸ Metodológicamente se trató de un estudio cualitativo de investigación, que contempló —además de una revisión de literatura teórico-conceptual y de experiencias internacionales en la materia— la realización de 10 entrevistas a directivos públicos, así como a grupo de actores que han estado vinculados al SADP desde distintas posiciones y áreas de trabajo en el gobierno central. El Informe Final fue presentado en mayo de 2013. Aquí hemos citado este trabajo por el nombre del Jefe del Proyecto de dicha investigación, Ignacio Irrázaval.

⁷⁹ Los convenios que suscriben los altos directivos públicos son comunicados a la DNSC luego de la suscripción correspondiente entre el propio directivo y el jefe superior jerárquico de que se trate.

Un entrevistado señaló que los convenios son instrumento en cuya construcción es fundamental que la participación y grado de involucramiento de la autoridad (o superior jerárquico) del directivo. Respecto de su experiencia personal, el entrevistado nos compartió que:

El alto directivo público participa en la elaboración de los contenidos del Convenio, pero depende mucho de la autoridad y del propio directivo, de cuánto se involucren. Depende de cuánto empeño le pongan (esto es una falencia). A mí me tocó un jefe que nunca me propuso nada, nunca me revisó nada. Yo terminé haciendo todo y me lo aprobó como venía, nunca recibí un *feedback*. [...] He tenido otras experiencias donde mi jefe sí participaba. Otro problema es que no me extrañaría que hubiese jefes que pongan “metas sumamente realizables, [pues recuerda que] su cumplimiento afecta el salario”. [Los convenios] sirven para mantener lo que tengo. Si no se cumplen las metas, se les baja el salario. No es un bono, ni un incentivo.

En otra entrevista, nuestro entrevistado precisó que en la construcción de los convenios tiene que buscarse una alineación entre el primero y segundo nivel; en sus palabras lo dijo así:

Esté o no publicado, siempre debería hacerse el Convenio de Desempeño. En nuestro caso los convenios son “hechos a cabeza”. Los convenios tanto de los de segundo nivel como los de primer nivel deben estar ligados entre sí. Que trabajemos todos para el mismo lado. También creo que los objetivos deben ser desafíos por los cuales hay que trabajar duramente, no que sean metas cumplidas. Pongámonos cosas que realmente son difíciles de cumplir, para que nosotros nos motivemos a cumplir.

Cada uno de los instrumentos de evaluación existentes son válidos y sirven [...] Sin duda son un dolor de cabeza, pero como todo en la vida, es trabajo y hay ponerle el hombro y hay que hacerlo. La información que estos instrumentos arrojen es muy importante para el jefe de servicio.

Uno de los informantes clave que ha participado desde una de las áreas con un rol relevante en la elaboración de los convenios⁸⁰, aportaba la siguiente opinión:

Posteriormente la DNSC los coloca en su portal web: <http://www.serviciocivil.gob.cl/convenios-de-desempe%C3%B1o-0>. Esa terminó siendo una fuente consultada en mi investigación (septiembre 2015).

⁸⁰ Para conocer el circuito completo de elaboración de los CDIs, ir a las figuras 9 y 10 en el capítulo tercero de este trabajo.

Hay una gran diferencia entre la calidad de los Programas de Mejora de la Gestión (PMG) y los Convenios de Desempeño Individual. [...] La arquitectura de los PMGs es muy buena, no así la de los Convenios, que tienen varias debilidades. Por ejemplo, son procesos de definición muy largos, hay muy malos indicadores y hay muchas firmas que retrasan el proceso.[...] El contenido no son logros, resultados, son más bien actividades. Hay que perfeccionar el instrumento mucho.

Hubo también entrevistados que cuestionaban la utilidad de la información que arrojan los CDIs. Uno de ellos, dijo:

Si se quita todo el apartado de la Ley lo relativo a Convenios, la desvinculación seguiría funcionando exactamente igual. [Por eso] hay que fortalecerlos, o que tengan un incentivo, o que tengan un peso cuando te desvinculen.

Otra persona entrevistada afirmó que:

A mí me parece que es grave que los convenios de desempeño no sean utilizados para definir la permanencia de los altos directivos [...] Sería un mecanismo muy bueno para predictaminar quiénes deben permanecer, y para no dejar decisiones al arbitrio de turno.

También se sugirió que fuese una agencia externa (como el servicio civil, por ejemplo) quien buscara asegurarse que los convenios tengan la calidad necesaria en su contenido; así fue expresado por una de las personas entrevistadas:

Hace falta un “garante”, no sé cómo llamarle, alguien que no sea ni la autoridad, ni el área de planificación, ni el propio alto directivo público, quizá el Servicio Civil que vele porque la meta esté bien conceptualizada, que tenga que ver con el trabajo que se realiza... Es todavía muy dependiente de las personas que participan en él.

Este breve mosaico de opiniones y percepciones confirma algunos de los déficits que han sido, desde años, detectados en la operación de los CDIs. Es presumible que debido a ello, desde el gobierno central se hayan hecho algunos intentos por mejorar su confección y efectividad. En la Presidencia de Sebastián Piñera encontramos un par de iniciativas que buscaban redundar en ello. La primera fue la aprobación del Instructivo

Presidencial del 10 de abril de 2013, por medio del cual se emitieron instrucciones para la elaboración y suscripción, por un lado, y el seguimiento y evaluación, por el otro. En relación a esto último, el IP de 2013 instruía a los jefes de servicios realizar una evaluación de seguimiento del estado de avance y cumplimiento de las metas comprometidas en los convenios de segundo nivel jerárquico, con la finalidad de promover la utilización de ese instrumento como una herramienta efectiva de gestión. Se recomendaba que la evaluación se realizara al menos con cuatro meses de anticipación a la fecha de término del año que será objeto de la respectiva evaluación anual. Las subsecretarías coordinarían, con el auxilio de los jefes superiores de los servicios de su sector, la realización de las evaluaciones de seguimiento de los convenios de desempeño correspondientes al de segundo nivel jerárquico.

Los contenidos de ese IP de 2013 fueron posteriormente retomados y ampliados en un nuevo *Reglamento que regula los Convenios de Desempeño para los Altos Directivos Públicos*⁸¹, que por decreto suscribió el Presidente Piñera el 7 de febrero de 2014, pero que fue publicado en el Diario Oficial hasta 1°. de octubre de ese año. En este nuevo ordenamiento jurídico se han establecido definiciones y criterios relevantes en materia de: 1) elaboración de las propuestas de convenio; 2) plazos para suscripción y vigencia; 3) contenidos (y modificaciones) del Convenio; y 4) seguimiento y evaluación del desempeño del alto directivo público. En el artículo 2 del Reglamento se ofrece una definición de lo que debe significar, en alcance y profundidad, un convenio de desempeño; lo reproduzco, para apreciar el valor ahí reunido:

Artículo 2°.- El convenio de desempeño es un instrumento de gestión que orienta al alto directivo público en el cumplimiento de los desafíos que le exige su cargo y le fija objetivos estratégicos de gestión por los cuales éste será retroalimentado y evaluado anualmente y al término de su período de desempeño. Es un instrumento que facilita la rendición de cuentas efectiva y

⁸¹ Entre las fechas de aprobación del Instructivo Presidencial de abril de 2013 y la de este Reglamento (en febrero de 2014), el gobierno del Presidente Piñera aprobó (con fecha 26 de agosto de 2013) la creación de la oficina del Delegado Presidencial para la Gestión Pública que, entre otros propósitos, buscaría que desde lo que se denominó “centro de gobierno” del Poder Ejecutivo (Presidencia, Ministro de Hacienda, Ministro del Interior, Ministro Secretario General de la Presidencia y Ministro Secretaría General de Gobierno y sus asesores directos) se impulsara una concepción distinta (a la prevaleciente) de la gestión pública, para lo cual se estimaba que era necesario crear incentivos para una relación diferente entre los subsecretarios (políticamente designados) y los altos directivos públicos (muchos de ellos seleccionados por el SADP); *Chile Gestiona*, fue el nombre del programa que coordinó esa oficina. Se creía que ello contribuiría a la mejora en la gestión y la responsabilización por el rendimiento de los servicios y organismos públicos adscritos en el ámbito de los subsecretarios. (Valdés, 2014)

transparente tanto al ministro del ramo o jefe superior de servicio, según corresponda, como a la ciudadanía.

Los objetivos que el convenio de desempeño fije para el alto directivo público *deberán reflejar las prioridades gubernamentales*, aquellas fijadas por la autoridad respectiva y el aporte clave que se espera que el directivo realice a la institución, debiéndola conducir hacia mayores niveles de calidad y eficiencia. En todo caso, no podrán ser objetivos aquellas materias constitutivas de obligaciones funcionarias reguladas por la ley N°18.834.

El alto directivo público será evaluado por el cumplimiento de su convenio de desempeño, de conformidad con lo dispuesto en el Título V del presente reglamento. [*Reglamento, 2014*; las cursivas son mías]

Más adelante, es precisado que el instrumento deberá “compromisos de gestión”, los cuales a su vez deben considerar dos tipos de aspectos: 1) Los *desafíos del cargo*, y 2) Las *definiciones de política pública*, establecidas por el Presidente de la República y/o ministros del ramo, en coherencia con la planificación, las definiciones presupuestarias y programas de mejoramiento de la gestión, que garanticen el buen funcionamiento de la institución (*Reglamento 2014*: artículo 16). Por “desafíos del cargo”, el ordenamiento citado prevé definiciones que también vale la pena citar al pie de la letra:

Desafíos del cargo: corresponde a los objetivos estratégicos que guiarán el desempeño del alto directivo público durante su periodo de gestión. Constituirán el principal insumo del convenio de desempeño que deberá suscribir ese funcionario con el ministro del ramo o jefe superior de servicio, según corresponda. Su definición deberá ser precisa, concisa y auto explicativa, debiendo reflejarse las prioridades que la autoridad respectiva determine como relevantes para el cargo.

En el caso del primer nivel jerárquico, estos desafíos deberán estar vinculados con las definiciones de política pública establecidas por el Presidente de la República y/o ministros del ramo, en coherencia con las definiciones presupuestarias, que garanticen el buen funcionamiento de la institución.

Para el segundo nivel jerárquico, estos desafíos deberán contribuir a cumplir los objetivos y/o líneas de acción del primer nivel jerárquico en los ámbitos de su competencia, y garantizar el buen funcionamiento de la institución.

El reglamento confiere a la DNSC un rol importante en términos de asesoría técnica en materia de suscripción, seguimiento y evaluación de los convenios de desempeño de

altos directivos públicos del Sistema de Alta Dirección Pública (artículo 6), y claramente reitera que los directivos públicos deberán responder por la gestión eficaz y eficiente de sus funciones en el marco de las políticas públicas y planes definidos por la autoridad, las instrucciones impartidas por las autoridades competentes y los términos del convenio de desempeño (artículo 22).

Por último, el Reglamento coloca énfasis en la evaluación del alto directivo público, indicando que ésta debe ser realizada por el ministro del ramo o jefe superior de servicio, según se trate de altos directivos del primer nivel o segundo nivel jerárquico. Además del seguimiento al trabajo del directivo, habría también espacio para la retroalimentación, con el propósito de utilizar el convenio de desempeño como una herramienta efectiva de gestión (artículo 23)

Hasta aquí no habría prácticamente ninguna observación o recomendación que formular sobre el contenido del Reglamento. Desde un punto de vista conceptual y de buenas prácticas a nivel internacional en esta materia (ver capítulo segundo en este estudio), el documento contiene definiciones y criterios adecuados para reimpulsar el tema de los Convenios de Desempeño Individual. La demora de su publicación oficial (octubre 2015) impide contar con un tiempo más amplio para evaluar la efectividad que ha tenido en la práctica cotidiana. En efecto, creemos que se trata de un periodo relativamente corto el que ha transcurrido, por lo que es posible que su impacto en la forma como se venían estructurando y operando los convenios aún no hayan producido los efectos deseados. Habría un solo comentario adicional sobre el contenido de ese documento oficial. Nos referimos al artículo 30, que a la letra dice: _

Artículo 30°.- La autoridad competente podrá renovar fundadamente el nombramiento del alto directivo público, conforme a lo dispuesto en el artículo quincuagésimo séptimo de la ley N°19.882, considerando las evaluaciones disponibles relativas al cumplimiento del convenio de desempeño. Lo anterior es sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo quincuagésimo octavo de dicha ley. [Reglamento, 2014; las cursivas son mías]

Pero, ¿y qué dice ese artículo quincuagésimo octavo de la Ley 19.882? Lo que ya hemos mencionado en este estudio: los directivos públicos pueden ser removidos en cualquier momento, dado que su calidad de ser “empleados de exclusiva confianza”. En todo caso, si el cese se produjera, bajo ciertas condiciones el directivo tiene derecho a ser indemnizado.

4.5 El SADP en retrospectiva (y en números): Síntesis apretada

El Sistema de Alta Dirección Pública de Chile (SADP) ha crecido: a) en servicios; b) en cargos; y c) ha llegado a otras instituciones y niveles de gobierno para apoyarles en sus procesos de selección. Así se puede observar en la siguiente Tabla 24.

Tabla 24. Crecimiento (en cargos y servicios) y extensión de influencia del SADP (2015)

	Cargos de Primer Nivel	Cargos de Segundo Nivel	Total Cargos ADP
Cargos adscritos a ADP	111	839	950
Cargos “no adscritos”	101	206	307
<i>Total</i>	<i>212</i>	<i>1045</i>	<i>1257</i>

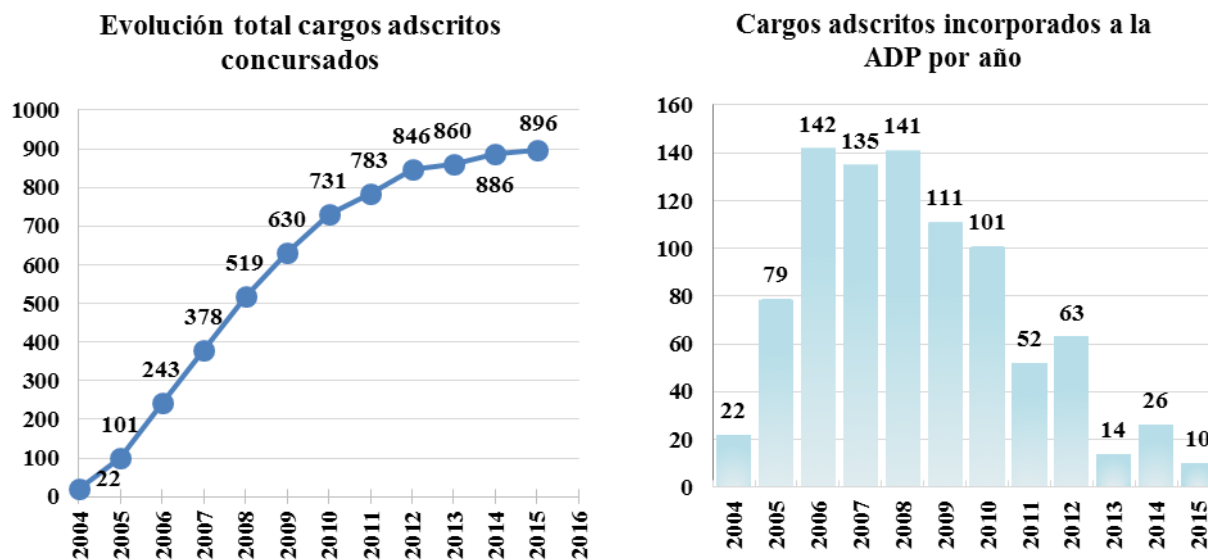
	Número de Servicios en el sistema
Servicios públicos con cargos adscritos a ADP	114
Organismos e instituciones públicas con cargos No adscritos a la ADP	217
<i>Total</i>	<i>331</i>

Fuente: DNSC (2015a)

En este estudio nos hemos concentrado en los 950 cargos que (al 30 de agosto de 2015) formaban parte del SADP, de los cuales 111 son de primer nivel y los otros 839 del segundo nivel jerárquico. Desde luego no queremos dejar de subrayar la influencia positiva que el reclutamiento y selección por mérito ha tenido hacia otras agencias e instituciones del gobierno (ya sea del poder ejecutivo, o incluso del judicial); de ahí esa cifra adicional de 307 cargos que aparece en la citada Tabla 24. Los 950 cargos, por otra parte, hoy se encuentran esparcidos en 114 servicios (agencias). Recordemos que la meta inicial, teniendo como punto temporal de llegada el 2010, ascendía a 99.

De esos 950 cargos adscritos al SADP, en 896 (esto es, 94%) ha habido al menos un concurso público, y sólo en los restantes 54 (6%) no habría conocido (al 30 de agosto de 2015) ningún concurso para su ocupación. La realización de concursos en esos 896 cargos ha sido gradual, situación que puede observarse en la Gráfica 47 que a continuación se muestra. De los 896 cargos en los que ha habido concurso público para su ocupación, 110 corresponden al nivel I y los otros 786 al nivel II.

Grafica 47. Realización de concursos públicos en cargos del SADP, comportamiento anual



Fuente: DNSC, (2015a)

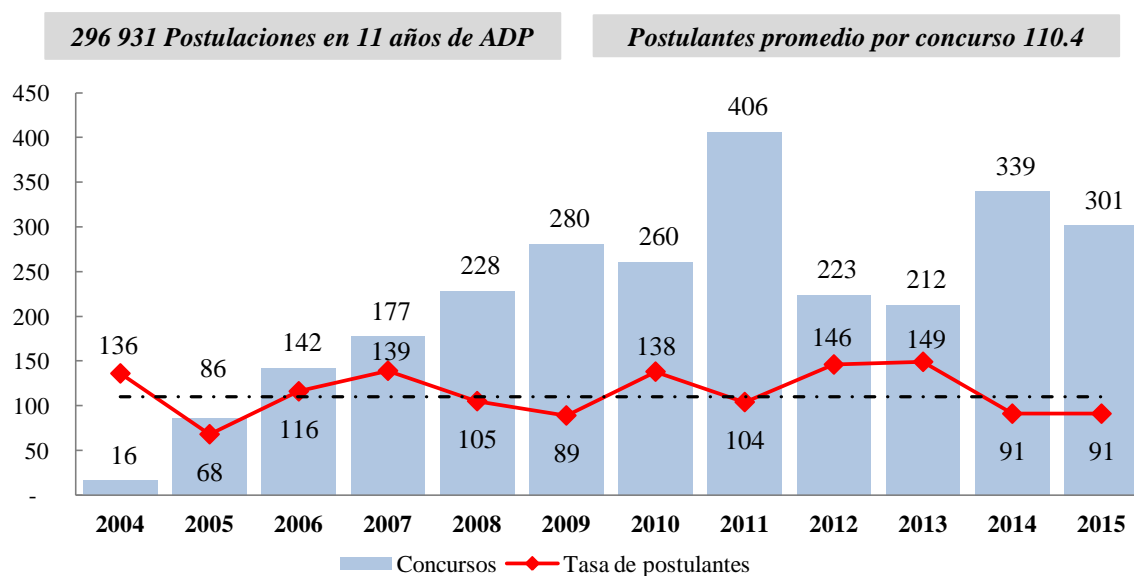
En la Tabla 25, por otra parte, se puede observar el total de concursos que anualmente han sido publicados por nivel jerárquico: 375 para el nivel I y 2295 para el II, con lo cual sumaban (insistimos, al mes de agosto de 2015) 2670. Esto significa, y aquí viene un primer dato relevante sobre el cual hemos insistido en este estudio, que en el caso del nivel jerárquico I existe un promedio de 3.41 concursos publicados por cada cargo de ese nivel; mientras que en el caso de los de nivel II, el promedio es prácticamente igual: 3.40 convocatorias públicas por cada uno de los cargos en los que a la fecha han sido objeto de concurso (sólo una centésima de diferencia entre ambos promedios). En esa misma también puede ser destacado el hecho de que en los años 2010 y 2014, justo cuando ha habido cambio de coalición gobernante en la Presidencia de la República, se ha producido el mayor número de concursos publicados para el primer nivel jerárquico de cargos adscritos al SADP: 69 y 89, respectivamente.

Tabla 25. Concursos publicados en cargos adscritos del SADP, por año y nivel (2015)			
Año	Adscritos		Total
	Nivel I	Nivel II	
2004	6	10	16
2005	11	75	86
2006	35	107	142
2007	21	156	177
2008	21	207	228
2009	25	255	280
2010	69	191	260
2011	39	367	406
2012	14	209	223
2013	21	191	212
2014	89	250	339
2015	24	277	301
Total	375	2,295	2,670

Fuente: DNSC (2015a)

La suma acumulada de postulantes que han respondido a las 2670 convocatorias publicadas entre 2004 y 2015 para cargos adscritos al sistema ascendía al mes de agosto de 2015 a 296,931. Esto equivale a una tasa superior a 110 postulantes registrados por cada uno de los concursos publicados en ese período, tal como se observa en la Gráfica 48.

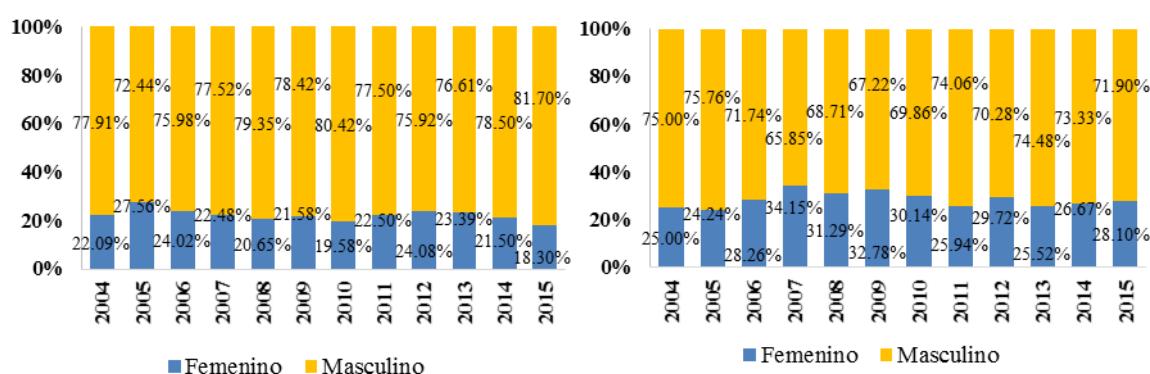
Gráfica 48. Postulantes a concursos publicados para cargos del SADP, 2004-2015



Fuente: DNSC (2015a)

En la gráfica siguiente (49) se muestra, del lado izquierdo, la proporción de postulantes del sexo masculino (*M*, en color naranja) frente a los del sexo femenino (*F*, en azul) por cada uno de los años en que el SADP ha convocado a concursos públicos; mientras que del lado derecho, el gráfico de barras muestra la comparación entre hombres y mujeres pero ya en calidad de ganadores, nombrados en los cargos directivos en concurso. La alineación de ambos gráficos permite apreciar cómo las proporciones en la comparación de sexos mejoraron al momento de tomar las decisiones sobre nombramiento. De alguna manera, el SADP ha contribuido a elevar la representatividad de las mujeres en las posiciones directivas del gobierno, en un marco de una selección meritocrática, competitiva y transparente.

Gráfica 49. Participación de hombres y mujeres, como *postulantes* y *nombrados* como ganadores de concursos de cargos directivos del SADP, 2004-201



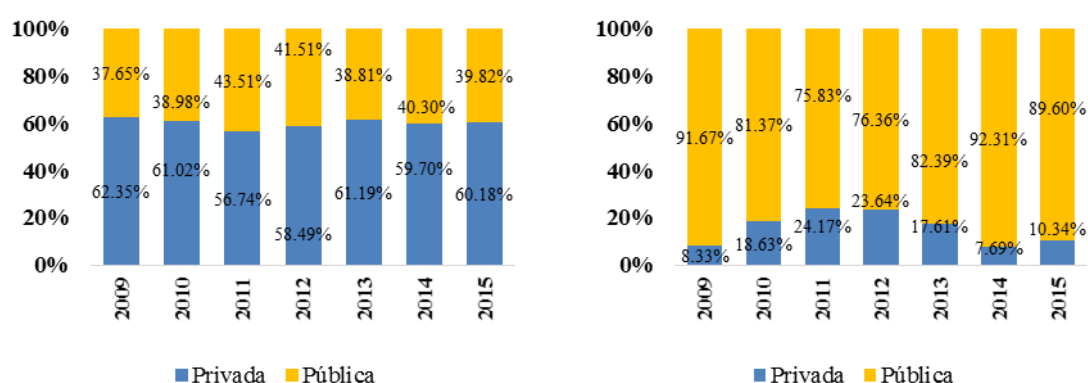
Fuente: DNSC (2015a)

Desde sus orígenes, el SADP, con fórmulas innovadoras de reclutamiento (que apostaban por una alianza estratégica con empresas especializadas en identificación y reclutamiento de talento humano en el mercado laboral), también buscó la incorporación de personas que no sólo provinieran del sector público, sino también del privado. Cargado más del lado de esquemas de empleo por posiciones (de lo cual hemos hablado en este estudio) se creía que, bajo un perfil de competencias gerenciales y de *expertise* técnico (lo que en el modelo analítico aquí es llamado como “núcleo de conocimientos”, y que en el capítulo 3 de esta investigación es precisado para el caso chileno) se podía también seleccionar a personas competentes del mundo de las empresas privadas. Con información disponible⁸², los resultados que se observan en la Gráfica 50 es elocuente: si bien en términos de la postulación inicial, una proporción mayoritaria de aspirantes

⁸² En el reporte estadístico que ha servido como fuente de información para las gráficas de esta sección del estudio, se lee que “en la caracterización por *último cargo ocupado* no se disponen de estadísticas para las postulaciones desde los años 2004 a 2008” (DNSC, 2015a: 36-38)

provenientes del sector privado (se muestra en color azul en las barras) se inscribieron para participar en las convocatorias anualmente desarrolladas, lo cierto es que al momento del nombramiento de ganadores de las posiciones directivas, tal proporción se invierte: proporcionalmente resultan en un mayor número ganadores quienes cuentan con experiencia profesional en el sector público; el gráfico del lado derecho indicaría que entre 2010 y 2013 (esto es, en el período en que gobernó el Presidente Sebastián Piñera) es cuando la diferencia de porcentajes entre postulantes de ambos sectores (público y privado) se reduce, pero sin poner en duda que en los primeros son en quienes mayoritariamente recae el nombramiento final como ganador de posiciones directivas.

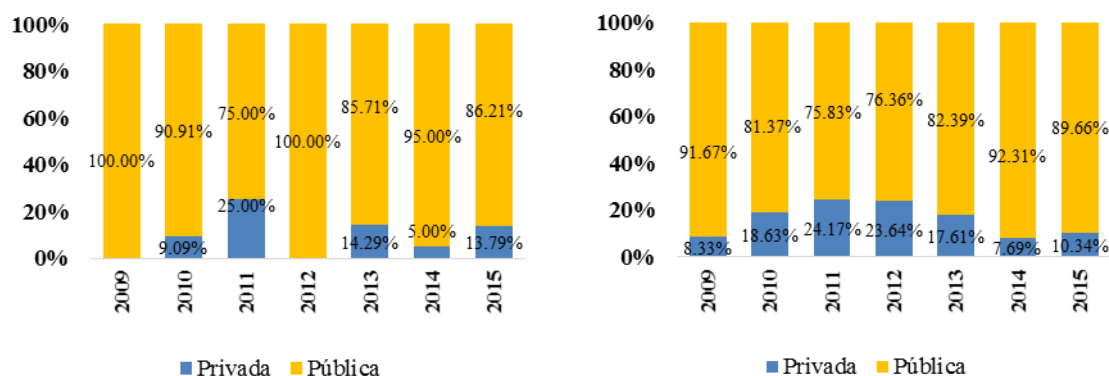
Gráfica 50. Experiencia profesional previa (sector público o privado) de postulantes y nombrados como ganadores de concursos de cargos directivos del SADP, 2004-2015



Fuente: DNSC (2015a)

Si sólo nos concentráramos en estudiar quiénes son los ganadores de cargos directivos por nivel I y nivel II, es decir, los que han sido nombrados al final de los procesos de reclutamiento y selección, encontramos que para el caso de nivel I ha habido ciertos años (2009 y 2012, por ejemplo) donde el cien por ciento de los ganadores provenían del sector público (ver sección izquierda de la Gráfica 51); en cambio, como se observa en la sección derecha de esa misma gráfica, para el caso de concursos de cargos de nivel II la experiencia arroja que en todos los años ha habido ganadores provenientes del sector privado (sección derecha de la Gráfica 51). En ese segundo nivel es claro que los postulantes externos han tenido una mayor posibilidad de resultar nombrado por las autoridades competentes (de entre las nóminas que finalmente les son presentadas para decisión final).

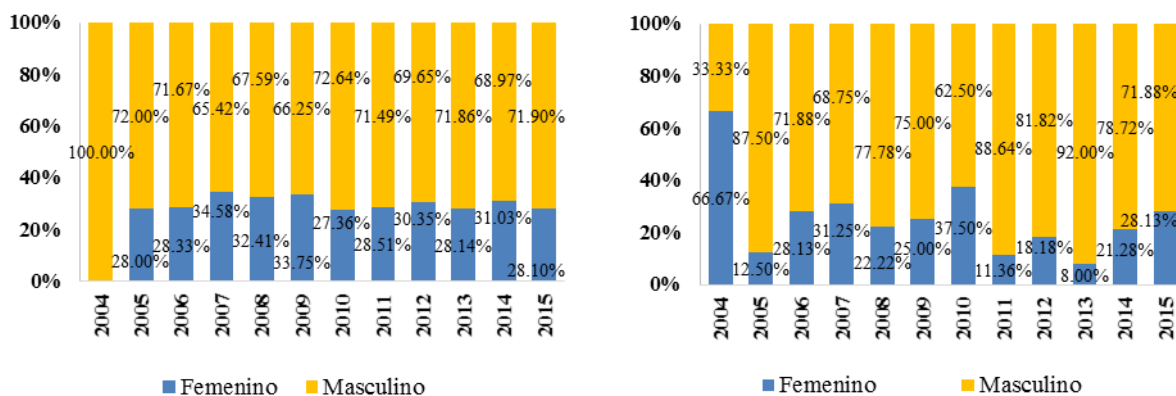
Gráfica 51. Experiencia profesional previa (sector público o privado) de los ganadores de concursos para cargos de *Nivel I* (sección izquierda) y *Nivel II* (sección derecha)



Fuente: DNSC (2015a)

De igual forma, si el análisis es llevado al tema de sexo de los ganadores (nombrados) en cargos directivos, encontramos que las mujeres han tenido (salvo en el 2004) un desempeño más consistente y superior en las convocatorias públicas de nivel II frente a los emitidos para el nivel I (ver Gráfica 52, donde el comportamiento anual para cargos de Nivel I se observa en la sección izquierda, mientras que el del Nivel II puede ser visualizado en la sección derecha de la gráfica).

Gráfica 52. Ganadores de concurso de cargos directivos de *Nivel I* (sección izquierda) y *Nivel II* (sección derecha), por sexo (2004-2015)

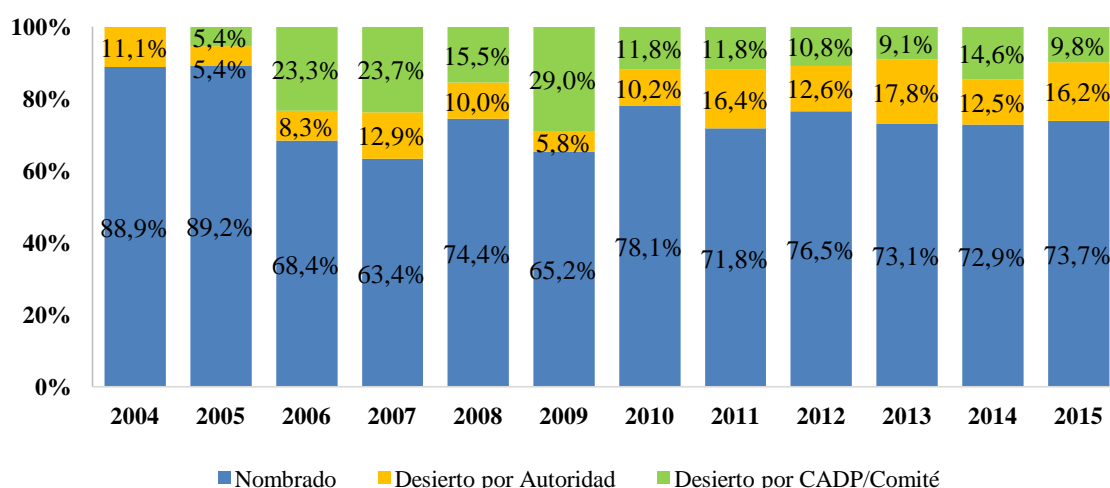


Fuente: DNSC (2015a)

En una sección previa —cuando nos referimos al tema de la duración y los costos de los concursos— también mencionábamos que existía la posibilidad de que hubiese concursos declarados desiertos. Esto puede ocurrir durante el desarrollo del proceso de selección (si el CADP o los comités de selección) encuentran que no hubo candidatos con los perfiles idóneos, o bien al final (después de que esas instancias —CADP o

Comités de Selección— hacer llegar las nóminas al Presidente de la República o a la autoridad facultada para hacer nombramientos. La Gráfica 53 muestra en color *azul* los porcentajes de directivos nombrados; en *amarillo* los que la autoridad competente opta por declarar desierto el concurso, pese a haber recibido las propuestas de nómina; y en *verde* cuando son las propias instancias que conducen el proceso de selección (CADP y comités) las que deciden hacer esa declaratoria del concurso, por no encontrar candidatos idóneos en el mercado. En el gráfico es llamativo el año 2013 y 2015, donde las franjas en verde significan que las autoridades rechazaron las nóminas, con el costo que ello implica en términos de tiempo, dinero, incertidumbre en las organizaciones, etcétera.

Gráfica 53. Comportamiento anual de nombramientos vs. desiertos para cargos adscritos del SADP, 2004-2015



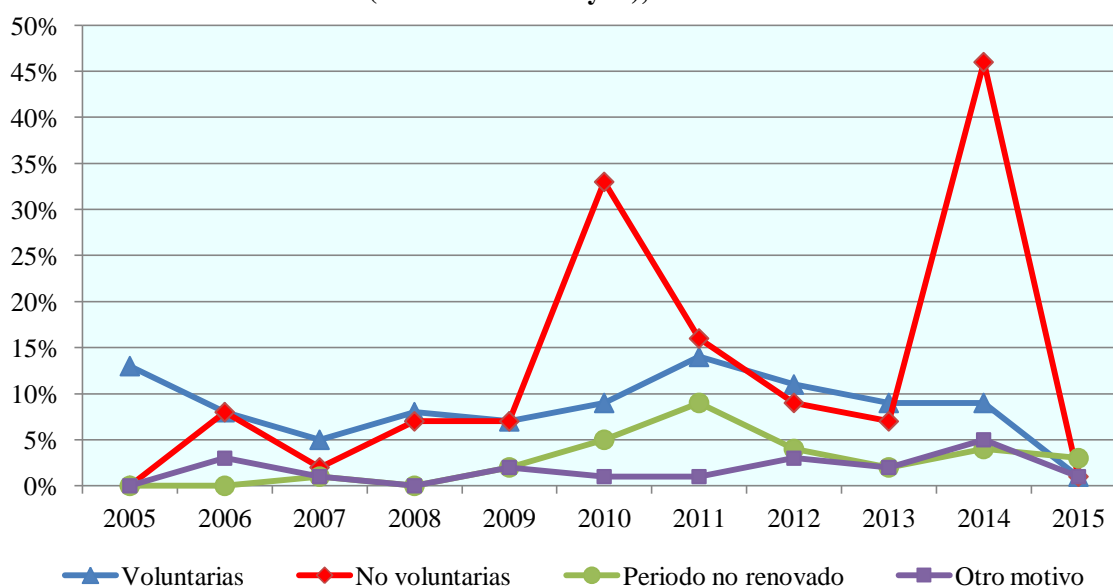
Fuente: DNSC (2015a)

En este estudio no fue posible encontrar y sistematizar todas las razones por las cuales la autoridad, el CADP o los comités de selección ha recurrido anualmente a la figura de declaración de desierto para cerrar un proceso de selección. ¿No hubo candidatos idóneos? ¿No convencieron a los superiores las propuestas de nóminas? ¿No será que, en realidad, las autoridades a veces prefieren optar por declaración de desierto porque, con ello, pueden buscar que se prorroguen los TyPs, personas que ellos mismos colocaron en forma provisoria en esos cargos directivos? ¿Qué tanto la duración del propio concurso, de lo cual aquí ya hemos abordado, genera desaliento y lleva a la autoridad a declarar un proceso desierto? Son preguntas que este estudio no alcanzó a responder. Son decisiones respecto de lo cual hay poca constancia escrita, que permita explorar y sistematizar esas razones.

Además de las declaraciones de desierto, otro tema que durante este estudio pudo ser identificado como un punto de preocupación importante fueron los nombramientos transitorios y provisionales (*TyPs*). Como hemos visto, hubo prácticamente un comentario unánime de rechazo a la figura. Tenía un propósito razonable, válido como es el hecho de poder contar a la brevedad con alguien que pudiese desempeñar una labor, de manera temporal mientras se llevaba a cabo el concurso; pero, según se desprende de este estudio, se ha abusado de su uso.

Y finalmente, como parte de esta apretada síntesis, la cual ha buscado dimensionar el esfuerzo importante (de gran volumen) por hacer de los concursos meritocráticos de selección el rasgo primario de la profesionalización de dirección pública en Chile, presentamos la Gráfica 54⁸³ donde se muestra el alto volumen de desvinculaciones ocurridas en los años de 2010 y 2014.

**Gráfica 54. Desvinculaciones de Altos Directivos Públicos
(suma de niveles I y II), 2004-2015**



Fuente: Elaboración propia con base en DNSC, (2015b)

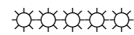
⁸³ En el gráfico de arriba, a diferencia de los que hemos visto en una sección previa de este capítulo, ya se han sumado las desvinculaciones por los dos niveles jerárquicos (I y II) por año. El porcentaje de cada punto en la línea es la proporción de las desvinculaciones en relación con los directivos nombrados que estaban vigentes al 1 de enero del año de que se trate.

En el estudio hemos advertido que ese hecho—el de la desvinculación y la consecuente alta rotación—es algo común en las democracias occidentales. Unos más que otros, pero en esos países cuando hay un cambio de gobierno es previsible también que exista una renovación de cuadros en la alta dirección. Nos detuvimos en el caso norteamericano por ser un ejemplo de ese fenómeno: cuenta con un servicio civil ejecutivo (por cierto, el primero en orden cronológico de todos los que aquí mencionamos), pero al mismo tiempo existe el margen para que con el arribo de un nuevo presidente se produzca esa renovación de la que hablamos. La investigación académica que ha estudiado el fenómeno en aquel país ha encontrado múltiples razones que llevan a los presidentes a consentir y promover esa alta rotación. Así, mientras que los presidentes demócratas (siguiendo patrones o criterios asociados con la estructuración de una burocracia representativa) se han inclinado (proporcionalmente más que los presidentes Republicanos) por la representación de las mujeres y los grupos sociales minoritarios, los republicanos suelen optar por integrantes de grupos mayoritarios, provenientes del mundo de los negocios, y con un estatus socioeconómico más elevado (Kim, 2003). El partido del presidente puede, entonces, tener preferencias diversas en cuanto al origen étnico, racial y de género respecto de quienes pretenden que ocupen posiciones de empleo directivas en el SES. Pero también las prioridades políticas, la búsqueda de objetivos (la reelección de su mandato, por ejemplo), el éxito en sus relaciones con el Congreso, el diseño e impulso de ciertas políticas públicas y, desde luego, la búsqueda de un algún logro que tenga trascendencia histórica durante el mandato para el cual fue electo, llevan al presidente de Estados Unidos a promover la rotación de directivos en el SES sobre bases más inclinadas a la representatividad de grupos que propiamente al mérito en la selección y reclutamiento de esos cuadros (Light, 1999, citado en Kim, 2003).

Está más allá de este estudio conocer las motivaciones políticas por las cuales los presidentes chilenos consintieron (en 2010 y 2014) el elevado volumen de desvinculaciones. Lo que hemos buscado es documentar por qué se pensó en la fórmula mérito-confianza en los términos que se acordó en 2003, y cómo ha sido gestionada esa fórmula en el periodo de la implementación propiamente. Hemos también intentado, a partir del modelo analítico trazado en el capítulo 2 de esta investigación, concentrarnos identificar el peso y desarrollo que han tenido algunas de las variables ahí contempladas. Está claro, con evidencia empírica, por ejemplo, que se ha apostado e

invertido mucho más en el diseño y buen funcionamiento de los “filtros de acceso” (esto es, en todo el tema de la concursabilidad) que en el del “sistema de responsabilización” (que en principio habría de descansar en los llamados Convenios de Desempeño Individual). Podríamos concluir, en todo caso, que el movimiento pendular que cada cuatro años tiene lugar en Chile le coloca a la ecuación mérito-confianza en un desafío mayúsculo que debe ser mejor resuelto. Justo cuando escribía este trabajo de investigación, una nueva iniciativa de reforma de la Ley 19.882 se encontraba en el proceso legislativo para ser aprobado. El proyecto busca, precisamente, dotar de mejores condiciones al SADP para que cuando ocurran los cambios presidenciales de cada cuatro años no se produzca la alta rotación de directivos que se genera en esos momentos. Con ello, se pretendería encontrar una solución más favorable a la ecuación mérito-confianza.

PARTE III.
CONCLUSIONES
Y ANÁLISIS FINAL



— **¿Por qué es mucho más difícil ser presidente que empresario?**

— Cuando uno es empresario existe el conservador de Bienes Raíces, que inscribe las propiedades. Aquí no hay conservador, está todo en manos de la ciudadanía. Segundo, en las empresas hay una relación de jerarquía, aquí no. Aquí cada parlamentario, cada presidente de partido, hace y dice lo que quiere. Tercer lugar, en las empresas todo el mundo empuja para el mismo lado. A mí lo que me da mucha angustia es pensar que uno se saca la mugre tratando de hacer que las cosas avancen bien, y hay otros que se sacan la mugre para que las cosas no resulten, ya sea porque piensas distinto, porque quieren perjudicar al gobierno o porque no les conviene.

Sebastián Piñera
Presidente de Chile, 2010-2014

[Respuesta de él, a entrevista hecha por Paula Escobar. En: Escobar P. (2014), *Yo, Presidente/A. Lecciones de Liderazgo de cinco gobernantes*, Santiago: Catalonia, p. 156]

Capítulo 5. Conclusiones, implicaciones e investigación futura

5.1 Hallazgos e implicaciones

Esta investigación doctoral ha sido un estudio cualitativo de investigación que, en profundidad y mediante una estrategia de triangulación metodológica, ha buscado reunir evidencia empírica suficiente para entender —en el marco del diseño e implementación de un sistema de alta dirección para el sector público— cómo y por qué el gobierno central y actores políticos chilenos decidieron implementar un sistema de alta dirección pública donde el énfasis central radica en el balance entre dos lados de una misma “ecuación”: *mérito* como criterio básico de los “filtros de acceso” al sistema, que se ha traducido en procesos de reclutamiento y selección de altos directivos públicos sobre bases competitivas, abiertas, idoneidad e igualdad de oportunidades para la ocupación de esos cargos; y *confianza política*, como una “llave” de flexibilidad que el gobierno en turno, encabezado por el Presidente de la República, dispone para desvincular a los altos directivos públicos bajo el argumento de que esos cargos son de su “exclusiva confianza” y, por tanto, pueden efectuarse las remociones que estime necesarias. En el diseño original del Sistema se quiso, por otra parte, colocar como elemento adicional de esa ecuación la existencia de convenios de desempeño individual —donde se acuerdan los desafíos, objetivos y metas estratégicas del directivo— como un esquema de responsabilización del rendimiento que, por su naturaleza técnica, para reforzar el lado del mérito dentro de esa ecuación.

Desde un mirador propio de una perspectiva teórica ambiental que coloca el énfasis en la capacidad de adaptación de una organización (decisión) al contexto o condiciones del ambiente (Teoría de las Contingencias Estructurales), hemos hecho un análisis amplio del entorno en el que nació, creció y se ha desarrollado el Sistema de Alta Dirección Pública de Chile, con el fin de explicar cuánto éste (el sistema) se ha tenido que ajustar al primero (el contexto). Ese análisis nos ha llevado a que —en clave de estudio cualitativo en profundidad— intentemos explicar cómo la decisión y política de profesionalización de la alta dirección pública en Chile se ha adaptado, ajustado o, incluso, derivado (en cuanto a su confección y resultados) de ese contexto.

En nuestra intención por explorar el significado y contexto en el cual ha tenido lugar el diseño y la implementación del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile, nos pareció de la mayor relevancia contar con un modelo analítico de variables que ayudara a entender las claves y premisas sobre las que, desde un punto de vista conceptual, se puede institucionalizar y desarrollar la alta dirección pública en un país. De ahí que, recurriendo a la propuesta conceptual que Longo (2006) ha desarrollado, hemos hecho un recorrido longitudinal (en forma narrativa) que comienza en 2002 y termina en 2015, y que reuniendo evidencia empírica (tanto *cuantitativa*, que se desprende de un análisis secundario de información disponible en documentos, como *cualitativa* —que se obtuvo mediante entrevistas semiestructuradas a profundidad con 28 informantes clave) ha buscado echar luz en torno a tres proposiciones que —a manera de conjeturas básicas de trabajo— fueron formuladas al inicio de esta investigación. Conviene reproducirlas ahora, para enseguida destacar los principales hallazgos e implicaciones de esta investigación guiándonos con base en esas proposiciones:

1. El SADP de Chile constituye una reforma institucional, cuya viabilidad se explica en gran medida por el contexto político que favoreció su nacimiento, y que a más de doce años de su implementación no sólo ha perseguido fines de legitimación —especialmente de la clase política dirigente que la promovió— sino también se ha convertido en un instrumento de cambio para el fortalecimiento de la gestión pública chilena, mediante la institucionalización y gradual crecimiento de un *espacio institucional* que busca impulsar el desarrollo y liderazgo de altos directivos públicos.
2. No obstante, la fórmula de gestión del empleo del directivo público —que en términos de diseño se hizo descansar, por un lado, en mecanismos de *reclutamiento* basado en el mérito y, por el otro, en un esquema de *desvinculación* basado exclusivamente en la noción de “confianza política”— ha contribuido a la *politización* del Sistema de Alta Dirección Pública de Chile y, con ello, ha impactado en el grado de desarrollo que al día de hoy presentan las diversas variables que conceptualmente forman parte del *espacio institucional* al que hacemos referencia en la proposición anterior. Y,

3. En particular, una de esas variables afectadas ha resultado ser la relativa al “sistema de responsabilización”. Al respecto, sostenemos que el grado de desarrollo de los Convenios de Desempeño Institucional (herramienta que se inscribe dentro de la variable “sistema de responsabilización” dentro del modelo analítico que aquí se utiliza), así como la utilidad que se ofrece a la información de rendimiento que ese instrumento arroja, aún no terminan por contribuir a la consolidación del Sistema de Alta Dirección Pública; y ello se debe, en cierta medida, a la preponderancia que la fórmula de gestión de empleo ha tenido en estos años de implementación del Sistema. La *responsiveness* no sólo tiene que ser entendida como capacidad de reacción o adecuación a las políticas o programas de gobierno impulsadas por los “designados políticos”, sino también como una forma de responsabilización del rendimiento de los altos directivos públicos; esta segunda parte de la interpretación no habría sido una prioridad entre la fecha de institucionalización del Sistema y la fecha actual.

Primero: Sobre la intención de legitimar, pero también de reformar y modernizar

Este estudio de caso es un ejemplo de cómo un instrumento modernizador de la gestión pública —el SADP— puede también ser utilizado para fines de legitimación política, especialmente en un contexto donde la integridad, probidad y eficacia de los políticos es cuestionada por la sociedad. Pero al mismo tiempo, es una experiencia relevante de cómo —luego de su diseño e implementación, y al cabo de más de diez años de operación en el gobierno— los principales actores e interesados han buscado comprometerse por la mejora permanente de sus resultados, buscando no sólo reforzar los llamados “filtros de acceso” (variable de análisis que este trabajo ha ocupado un espacio relevante), sino también revisando e impulsando los sistemas de “responsabilización”, “incentivación”, “base asociativa” y medidas que refuercen el acompañamiento y desarrollo de los directivos para el mejor cumplimiento de su labor. La ampliación de esos esquemas de profesionalización hacia otros servicios, agencias o instituciones del ámbito central o local (en el terreno educativo, por ejemplo⁸⁴) puede

⁸⁴ En el ámbito de la educación, desde 2011 (con la aprobación de la Ley No. 20.501 de Calidad y Equidad de la Educación) se ha venido haciendo un esfuerzo relevante en mejorar la gestión y administración de la educación pública mediante el fortalecimiento directivo, entre otras acciones. Para

ser interpretado como un caso de política pública que, con todo y sus áreas de mejora, ha contribuido a la gestión y revalorización del directivo público.

El SADP surge, como pudimos aquí documentar, en medio de una crisis política (la de 2002) caracterizada por severos cuestionamientos a la probidad de la clase política dominante y a la eficacia con la que las élites gobernantes estaban conduciendo los asuntos públicos en aquellos momentos. Se vivía, entonces, el tercer gobierno consecutivo de la Concertación, encabezado por el Presidente Ricardo Lagos (RL). En una entrevista que años después le harían a él, la entrevistadora le preguntó al Ex-Presidente:

[Entrevistadora]: En su gobierno las críticas más fuertes —y probablemente los momentos más complicados— tuvieron que ver casos de corrupción notorios como CORFO-Inverlink, EFE y MOP-Gate. ¿Qué reflexión y autocrítica hace?

RL: —¡Corfo-Inverlink no fue un caso de corrupción! Fue una estafa, o mejor dicho un robo que hizo una persona a bienes de la CORFO. Hay que combatir los temas de la corrupción. Pero, tal como dije, en ningún gobierno de estos veinte años un individuo, porque era fiscal de la empresa, salió siendo dueño de la empresa. ¿No es así? ¿Qué era el MOP-Gate? Unos sobresueldos para mejorar los sueldos de los ingenieros, que se hacía antes y que la Contraloría dijo que no se podía hacer. ¿De qué volúmenes estamos hablando, por persona? Pongamos las cosas en un contexto. [...] Sí, hubo gente que robó y está condenada [...]. Eso es lo que más me ha dolido, claro. Que te digan corrupto...Pero entiendo cómo es la política y cuál fue la finalidad (de esas acusaciones). [...] Muchos pensaron que me iban a botar como

ello, desde aquel momento, y con el apoyo de la agencia del Servicio Civil, se ha venido implementando un nuevo sistema de selección tanto para los cerca de 300 Jefes de Departamento de Administración de Educación Municipal (DAEM), como para los aproximadamente 4 mil cargos de Directores de Escuelas y Liceos Municipales que existen las 15 regiones del país. Al 31 de agosto de 2015, para el caso de los directores de escuelas y liceos, se había acumulado la cifra de 1976 concursos convocados a la ciudadanía para que, en forma abierta, competitiva y transparente, se pudiera reclutar y seleccionar a profesionales con liderazgo pedagógico, visión estratégica, compromiso y capacidad de gestión para el desarrollo de proyectos educativos efectivos e innovadores en el ámbito de las comunas municipales en las regiones del país. De esos concursos, a esa fecha ya habían sido nombrados 1560 directores de escuelas y liceos. En lo que ve al reclutamiento y selección de Jefes de DAEM, a esa misma fecha se reportaba que en el 75% de las comunas ya ha habido concursos públicos, dirigidos con el acompañamiento del Consejo de Alta Dirección Pública y la Servicio Civil. Por no tratarse de cargos que forman parte del SADP, en este estudio no se ha profundizado en los resultados de los concursos que este ámbito se han producido en los últimos años, pero no puede dejar de mencionarse que el reconocimiento que ha ganado la Dirección Nacional del Servicio Civil y el CADP en la organización y desarrollo de procesos meritocráticos, competitivos y abiertos de reclutamiento y selección se ha visto reflejado, precisamente, con la ampliación de su participación en otras áreas e instituciones que inicialmente no se consideró que formarían parte de lo que aquí hemos llamado “ámbito funcional” de la ADP. Para mayor abundamiento, véase: DNSC (2013b); Waissbluth y Pizarro, 2014; DNSC (2015); Grupo Educativo Soluciones Integrales (2015), también visitar: <http://www.directoresparachile.cl/index.aspx>.

Presidente de Chile. [...] Querían destruir a Lagos y no lo lograron (Tomado de Escobar, 2014: 83-88).

El contexto de la reforma por la cual nace no sólo el área/agencia del servicio civil dentro del gobierno central chileno, sino también el SADP, era el de una crisis política que, como varios de los entrevistados en este estudio lo corroboraron, ofrecía una “oportunidad” para tomar e impulsar una reforma de tal naturaleza, así como otras decisiones de corte legislativo más amplias. Evidentemente, este estudio no ha tenido como propósito revisar la profundidad e impacto de las otras leyes y decisiones políticas que se tomaron en aquel lejano 2003. Lo que sí se ha buscado entender e interpretar es el por qué una decisión como la implementación del SADP buscaba contribuir a restituir cierta pérdida de legitimidad gubernamental que se produjo como consecuencia de aquellos acontecimientos a los que se refiere el propio ex Presidente Ricardo Lagos en la cita de arriba. Era claro, como él mismo lo admite, que se trataba de una circunstancia política que afectaba a su gobierno y que, por tanto, se sentía obligado a buscar un acuerdo político que le permitiese poder seguir gobernando al país. Y el caso de la profesionalización e institucionalización de la ADP en el gobierno, era vista como un instrumento que si bien en términos de modernización de la gestión pública buscaría contribuir a la mejora de la calidad en los servicios públicos, también podría servir para restituir parte de la legitimidad política que los escándalos de probidad habían causado en la imagen del equipo político que gobernaba. Podría en todo caso también concluirse que en la circunstancia o contexto del 2002 convergieron, por un lado, una clase política que ante los escándalos de corrupción de dominio público buscaban una forma de restituir cierta credibilidad y confianza ciudadana perdidas y, por el otro, un grupo de reformadores que, tal como en este trabajo también ha sido documentado, desde años anteriores habían venido impulsando una agenda de cambio y de modernización del Estado y de la gestión pública del gobierno central de Chile. La crisis del 2002 terminó siendo interpretada por ambos grupos de actores como una oportunidad para un cambio institucional de gran relevancia.

Desde sus inicios, en el discurso se buscó enfatizar la idea de que la intención que perseguía el SADP era la de modernizar del Estado, más que propiamente asociarlo con la intencionalidad de legitimación política para un equipo gobernante o clase política

determinada; así se puede leer en uno de los documentos oficiales publicados por la Dirección Nacional del Servicio Civil, donde se afirma lo siguiente:

Los Gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia han hecho suyo el desafío de modernizar el Estado, adaptándolo a los requerimientos que impone el desarrollo histórico y social de nuestro país, orientándolo al cumplimiento de metas y al servicio de la ciudadanía, a fin de cumplir con la misión que le compete como garante del bien común nacional.

En dicho contexto, la ley N° 19.882, de 23 de junio de 2003, instauró el Sistema de Alta Dirección Pública, con el fin de dotar a las instituciones del gobierno central de equipos directivos que optimicen la entrega de bienes y servicios a la ciudadanía y de cumplimiento a las políticas y programas definidos por la autoridad (CADP, 2007).

No obstante, en su conjunto, la evidencia reunida e interpretada en este trabajo doctoral confirma que el SADP fue visualizado como un instrumento que en lo inmediato podría ser utilizado en términos discursivos para enviar un mensaje de modernización de la gestión pública a la ciudadanía, pero al mismo tiempo significaba la reducción de presión política sobre quienes tenían libertad absoluta de escoger a los integrantes de la alta dirección del gobierno nacional. De igual forma, tal como la evidencia lo confirma, en la decisión de aprobar la creación de un SADP convergieron tanto el gobierno como los partidos de oposición, pues además se había acordado una agenda político-legislativa más amplia que, en su conjunto, reunía un abanico de incentivos mayores para que los “jugadores” en ese momento se comprometieran con un “juego” en el que ninguno estimara perderlo todo. Recordemos que, dada la crisis política del MOPGATE, la circunstancia política hizo que en el acuerdo-político de aquellos momentos se incluyera, en efecto, un conjunto más amplio de iniciativas y medidas que en el corto y mediano plazo serían impulsadas en el Congreso, hasta terminar con la reforma constitucional de 2005, donde —entre otras reformas— se concreta la modificación a la propia Constitución de la República para hacer que los períodos presidenciales sean más cortos (en lugar de seis, serían de cuatro a partir de entonces). Y ese dato no es algo menor para propósitos de un sistema de alta dirección pública que busca no sólo la incorporación de los mejores postulantes, sino también que su inserción en las organizaciones del gobierno se produzca oportunamente y se esté en condiciones

de desarrollar una gestión eficaz y eficiente que contribuya a los propósitos de política pública y al programa de gobierno que cada cuatro años se inaugura⁸⁵.

En una buena cantidad de las entrevistas realizadas en este estudio, el asunto de la duración de un periodo presidencial fue expuesto como una variable a considerar para el desarrollo y consolidación de alta dirección pública. En esta investigación se ha hecho un análisis de la duración de todas las etapas del proceso de reclutamiento y nombramiento de nuevos directivos públicos por concurso, y —con cifras “duras”, verificables (ver capítulo cuarto)— se encontró que pueden presentarse situaciones en los que en ciertos servicios o agencias la desvinculación de altos directivos públicos de ambos niveles, lleva a que se puedan consumir hasta casi dos años para que en esas áreas se cuente con un equipo nuevo de directivos nombrados por concurso. Amén del periodo adicional que ese nuevo directivo pueda requerir para conocer y coger el liderazgo necesario en su nuevo espacio de trabajo, también está otro hecho relevante: el clima e incertidumbre organizacional que se produce hacia dentro (en el resto del personal público) de la agencia, servicio u organización pública durante todo ese proceso de selección y nombramiento de los nuevos altos directivos. En una de las entrevistas realizadas como parte de esta investigación, alguien decía al respecto:

Tenemos casos donde llevamos más de un año [después del cambio de gobierno] y el jefe de servicios recién nombrado todavía no logra constituir su equipo directivo, que es el equipo de confianza con el cual va a transitar un proyecto estratégico en una institución pública. Me refiero principalmente al equipo de segundo nivel. Hacia abajo existe en la institución, de manera más permanente personal; ahí los mecanismos de selección son bastante más estables, las personas no rotan. Pero lo que ocurre, entonces, es que en este tipo de contingencias, cuando se va un alto directivo público, principalmente un jefe de servicio, se produce un estancamiento absoluto en la Institución, absoluto. Porque que quien lo reemplaza es probablemente alguien de adentro. Si esa

⁸⁵ Tal como en su momento fue explicado, el análisis longitudinal realizado en el el capítulo cuarto de este trabajo se estructuró con base en los diversos periodos presidenciales que han tenido lugar desde la instauración del SADP en 2003. Jiménez Asensio (2006) ha dicho que la relación entre *función directiva* y *ciclo político* es, indudablemente, un elemento fundamental del entorno en el que la alta dirección pública debe llevar a su trabajo; al respecto, el autor ha llegado a señalar que: “Sólo los ciclos políticos ‘largos’ permiten una estabilidad de la dirección pública en un contexto ‘politizado’, que en ocasiones no es sino asimismo contraproducente, puesto que *enquista* en los niveles directivos a personas que gozan más de la confianza política que del correcto desempeño de sus tareas” (Jiménez A., 2006:27-28). Nos pareció, por tanto, que hacer cortes temporales con base en los ciclos presidenciales nos permitiría un análisis que facilitaría la identificación (con mayor claridad) de los patrones o tendencias, pero también de los problemas y desafíos que el SADP ha presentado desde su implementación a la fecha.

persona es de adentro, lo que ocurre es que no se atreve a tomar decisiones, no se atreve a generar ninguna continuidad, no tiene ninguna implicancia, ni incidencia política hacia arriba (autoridades, ministros, etcétera) [...] Entonces, tenemos unos buenos varios meses, probablemente seis o más, hasta que no se elija al nuevo reemplazo, en los que la Institución se estanca absolutamente.

En ese mismo sentido, otro entrevistado en este estudio se expresaba de la siguiente manera:

Los cambios constantes de directivos afectan. Imagínate que llega un nuevo gobierno, se va el alto directivo público anterior, luego nombra a un transitorio y provisional y en paralelo se agota un concurso: eso puede llevar cerca de dos años para tener al alto directivo público nuevo, entonces ¿qué? Imagínate perder dos de los cuatro años que dura una administración en la presidencia.

Con todo, es importante dejar asentado en esta sección de conclusiones que el hecho de que la decisión de contar con un SADP haya también sido útil para propósitos de legitimación política, no significa que —en términos de diseño— el sistema no haya reunido (en la ley y desde sus orígenes) los elementos o componentes mínimos para la institucionalización y desarrollo de un esquema de alta dirección pública. En el capítulo segundo de este trabajo presentamos un modelo analítico de variables y factores de incidencia para alcanzar ese gran propósito y, con este estudio, hemos confirmado que los ocho principales componentes (variables, como allá, en aquel capítulo le denominamos) están presentes en ese diseño. Así, en mirada rápida y con la evidencia documental y entrevistas de campo realizadas en la investigación, fue posible corroborar que el Sistema cuenta con:

- 1) Un *ámbito funcional*, reconocido en ley, de servicios y agencias con cargos de alta dirección pública que hoy en día arriba a la cifra de 114 servicios y 950 posiciones directivas. Si el proyecto de ley que actualmente se encuentra en tramitación legislativa en el congreso chileno es aprobado, la cifra de servicios adscritos al sistema habría crecido hasta 123.
- 2) Una *esfera de discrecionalidad*, que permite que los altos directivos públicos tengan cierto margen de autonomía de gestión de personas en niveles

inferiores a través del sistema de contrata y de honorarios, tal como aquí ha sido explicado;

- 3) Un *sistema de responsabilización*, que ve en los convenios de desempeño individual un instrumento de gestión que, al menos desde un plano conceptual, tendría que redituarse en una rendición de cuentas más completa y en la mejora del desempeño organizacional;
- 4) Un *sistema de incentivación*, que prevé en el concepto de “asignación de la alta dirección pública” un mecanismo de mejora salarial, y en cuyas bases se ha establecido que el cumplimiento de las metas del convenio de desempeño le permite a los directivos mantener esa asignación;
- 5) Un *núcleo de conocimientos*, que ha llevado a la discusión y definición de perfiles de competencias, habilidades, experiencia y conocimiento técnico, sobre los cuales se activan los procesos de reclutamiento y búsqueda de postulantes para los concursos en el mercado de trabajo;
- 6) Unos *filtros de acceso*, que concibe a los concursos abiertos, transparentes, competitivos y basados en el mérito y la igualdad de oportunidades, como la única vía para acceder a las posiciones directivas contempladas en el sistema;
- 7) Una *base asociativa*, que, si bien incipiente (a partir de lo que se pudo constatar), se busca construir con el trabajo de comunicación, establecimiento de redes y vínculos entre los propios altos directivos públicos, para el reforzamiento de la identidad y de sus intereses de desarrollo profesional; y,
- 8) Un *sistema de valores*, que se articula en torno a la noción de una gestión eficaz y eficiente.

No obstante, sin haber sido exhaustivos en el estudio de cada uno de ellos —pues el objetivo y pregunta central de investigación estaban colocados en la revisión de sólo algunos componentes— lo que hemos podido observar y confirmar es el grado dispar que esos componentes muestran al día de hoy. Y en gran medida eso se debe a la intención preponderante de resolver primero la ecuación mérito-confianza (en términos de un adecuado sistema de gestión del empleo, con los resultados mixtos que hemos observado), pero sin dejar cerrada la posibilidad de profundizar en el fortalecimiento del

resto de los componentes del sistema de alta dirección pública. Una de las personas entrevistadas en este estudio lo sintetizó de la siguiente manera:

Si la exclusiva confianza no estaba en juego, el Sistema estaba diseñado para traer meritocracia a la selección; no que el gobierno de turno (quien este fuera y del color que fuera) perdiera libertad en elegir quien lo representara en los servicios y, por tanto, tú podías cambiar al 100 por ciento. ¿Pero qué pasaba antes? Tú también podías correr al cien. ¿Pero entonces el Sistema fue hecho para no cambiar (a la gente)? Falso, jamás en la iniciativa de Ley, en el Acuerdo, eso estuvo mencionado.

El tema no es (ni ha sido) cambiar a la gente, sino cómo la eliges. Pero si al sistema se le quiere pedir otra cosa, eso ya es asunto de segunda generación. [...] Primero había que crear el sistema y luego vienen los temas de segunda generación. No había nada [en aquel momento]

Segundo: Sobre la ecuación “mérito-confianza” en la gestión del empleo

En este trabajo de investigación ha quedado claro —a partir de la revisión de diversas experiencias internacionales— que detrás de los procesos de reclutamiento y retención (o desvinculación) de altos directivos del gobierno siempre ha estado la noción más amplia de control político sobre el servicio civil (ver capítulo introductorio), sobre su forma de integrarse y operar, y sobre quienes deben ser responsabilizados de hacer tareas de gestión, de ejecución, o incluso de asesoría en políticas (*policy advise*). Hemos visto, por ejemplo, que en casos como el norteamericano, el sueco o el irlandés (capítulo tercero del trabajo), existe un grado importante involucramiento político de las autoridades políticas (“*designados políticos*”⁸⁶) que encabezan los ministerios o agencias centrales de un gobierno nacional.

Por eso, ha resultado muy interesante la fórmula lograda en Chile: “involucramiento acotado”⁸⁷ de los políticos en el nombramiento de altos directivos, pero con libertad en

⁸⁶ En este trabajo hemos utilizado la noción de “Designados políticos” (del inglés *political appointees*) para referirnos a todos aquellos directivos que ocupan las posiciones más altas en los ministerios y servicios públicos del país, pero que han sido nombrados en forma directa, discrecional, en ejercicio de sus facultades legales, por el Presidente de la República. En este estudio hemos sido especialmente cuidadosos de no mezclar ese hecho (el del origen de su nombramiento) con la capacidad o cualificación profesional que dichos directivos pudiesen tener para el desempeño de sus labores.

⁸⁷ Sería una eventual propuesta de denominación que proponemos adoptar, respecto del fenómeno que hemos estudiado este trabajo.

la decisión de desvincularlos de sus cargos, por razones asociadas con una noción que también en este estudio ha sido abordada: *responsiveness*. Así, las autoridades que políticamente son designadas por el Presidente de la República para encabezar los ministerios, subsecretarías (viceministros) y ciertas direcciones o jefaturas de Servicios o Agencias del gobierno central, pueden involucrarse en forma “acotada” (según el nivel del cargo directivo del Sistema de que se trate) en el nombramiento de los altos directivos adscritos sólo después de que se ha completado un proceso transparente, abierto y competitivo entre postulantes idóneos a las posiciones en concurso. En ese proceso, los *designados políticos* tienen participación importante en la definición de quienes se convertirán en sus altos directivos dentro de sus equipos de trabajo, pero no pueden hacer nombramientos con absoluta discrecionalidad. Aunque también —hay que decirlo— el uso (en realidad, “abuso”, tal como ha sido demostrado) de los nombramientos transitorios y provisionales (*TyPs*) se habría convertido en los años de vigencia del SADP en un resquicio que ha sido aprovechado para socavar la idea de mérito que está detrás de los procesos de selección. Vale ahora un recuento de esa participación o involucramiento “acotado” en el proceso:

- a) *En la definición el ámbito de cargos susceptibles de ADP.* Gradualmente nuevos servicios, agencias, e incluso instituciones que no forman parte del gobierno central han ido incorporando cargos (de nivel I y nivel II) al SADP. Vale decir que la evidencia reunida en este trabajo no es concluyente respecto de si ese crecimiento del segmento de cargos directivos se ha debido más a razones de carácter político o circunstanciales, que a motivos técnicos que sobre la base de un mecanismo transparente permita la valoración puntual los cargos que sí pueden llevar a cabo funciones de gestión, ejecución de políticas o provisión directa de servicios (frente a los que tienen funciones de diseño) y que, por lo tanto, son susceptibles de ser incorporados al SADP.
- b) *En la definición del perfil del alto directivo público que será objeto de reclutamiento.* En este caso, en la ley y en la práctica, tal como la evidencia reunida en este estudio lo ha demostrado, los *designados políticos* tienen una participación determinante en la definición de dicho perfil: Son ellos quienes formulan la propuesta inicial de perfil, de “imagen” idónea de los postulantes

para las posiciones directivas a las que ellos mismos (los designados políticos) han solicitado someter a concursos abiertos, transparentes y competitivos;

c) *En la vigilancia del proceso de reclutamiento y selección que el Servicio Civil, con la participación determinante del Consejo de Alta Dirección Pública y los comités de selección, conduce.* En efecto, los políticos designados pueden ir conociendo el cumplimiento de las diversas etapas del mecanismo de reclutamiento que se haya decidido implementar, e incluso tienen en los comités de selección —mediante la representación del ministerio y del servicio correspondiente— la posibilidad de influir en las decisiones relevantes cuando se trate de concursos de cargos de segundo nivel jerárquico cierta participación. En los procesos de reclutamiento también se puede invitar a empresas privadas externas, especializadas en búsquedas de candidatos en población abierta (*head hunters*).

d) *En la valoración de la nómina final de aspirantes y decisión de nombramiento.* Cuando se ha agotado el proceso de reclutamiento y selección, para el caso de los cargos de nivel I el CADP integra y presenta al Presidente de la República (o ante la autoridad competente) la nómina que reúne a los mejores postulantes al cargo, de modo que enseguida el Presidente o el “designado político” que corresponda pueda efectuar el nombramiento final del ganador del concurso (o, incluso, pueda también optar por declararlo desierto). En el caso de los aspirantes a cargos de nivel II, el proceso (como ha sido descrito en este estudio) es un tanto diferente: luego de un mecanismo de reclutamiento —en el que pueden también participar empresas buscadoras de talento— un comité de selección (integrado por un profesional experto designado en forma por el CADP, un representante del Ministerio y uno más del jefe o titular del servicio donde se encuentra el cargo directivo en concurso) es quien integra la nómina final, para que nuevamente sea la autoridad política (generalmente el jefe de servicios) quien tome la decisión final del candidato ganador (o, en su defecto, también pueda hacer una declaratoria de desierto).

¿Qué nos dice todo lo anterior? Sencillo: se trata, primero, de una fórmula imbricada de participación de quienes aquí hemos llamado “designados políticos”; de una

agencia/institucionalidad pública (el Servicio Civil, adscrito al Ministerio de Hacienda); de un Consejo de personalidades independientes y con alta reputación social (nombrado con el aval del Senado de la República) que guía y busca proteger los principios de mérito, competencia y transparencia en los concursos; de empresas externas dedicadas a la búsqueda de talento y a la selección de los mejores candidatos con base en un perfil de competencias directivas y técnicas del cargo; así como de profesionales expertos en selección (nombrados por el CADP) y representantes de los ministerios y servicios donde se encuentra el cargo vacante.⁸⁸

Segundo, el proceso establece límites, que acotan el margen de discrecionalidad del “designado político” para nombrar a quienes serán sus altos directivos. Éste es, sin duda, el principal rasgo de los procesos de selección y nombramiento en el SADP de Chile. No es algo menor. Todo lo contrario: es una decisión que tomaron los políticos chilenos en 2003, después de una crisis política de gran magnitud, pero también a contracorriente de las formas imperantes (arraigadas) de integrar la alta dirección en los ministerios y servicios del país (recordemos el llamado “cuoteo”, que al principio de este estudio es mencionado). Merilee S. Grindle (2010), una académica de la Universidad de Harvard y estudiosa de los procesos de hechura de políticas públicas y de la forma hacer política y gestión pública en América Latina, ha sostenido que los políticos de América Latina son especialmente proclives a mantener un control absolutamente discrecional de la estructura de puestos del servicio civil que estén a su alcance. Mario Waissbluth (2008), académico chileno y quien en algún momento formó parte del CADP, expresa este rasgo de la cultura política chilena en los siguientes términos:

El Sistema de Alta Dirección Pública es posiblemente la reforma más radical de cuantas han integrado las agendas de modernización del Estado en Chile y nos sitúa en la vanguardia a nivel regional en la materia. Su objetivo fundamental es restringir la discrecionalidad de la autoridad en la provisión de cargos directivos, con el propósito de mejorar la calidad de los servicios que el Estado provee a sus ciudadanos. Dicho Sistema es contracultural: transita desde viejos hábitos propios del *ethos* político, como el amiguismo y el cuoteo en puestos públicos —tradicional hijuela pagadora de deudas y compromisos políticos—, hacia la

⁸⁸ No sobra señalar, sin embargo, que esa lógica de “imbricación” en el proceso de reclutamiento y selección hizo que algunos lo visualizaran como un rasgo que producía gran influencia del poder ejecutivo en dicho proceso (Costa & Waissbluth, 2007); de ello dejamos constancia en el capítulo cuarto en este estudio.

apertura de espacios para el talento, convocado mediante concursos públicos basados en el mérito y la idoneidad (Waissbluth, 2008: 6)

El estudio ha arrojado evidencia suficiente de que, en efecto, el principal logro del SADP en sus doce años de funcionamiento es precisamente la llamada “concursabilidad” de los cargos directivos. El esfuerzo por realizar concursos, *abiertos* (en tanto que llaman a postulantes con experiencia en el sector público y/o en el privado), *transparentes* (debido a que las principales acciones de los actores durante las diversas etapas del proceso son públicas, de cara a la ciudadanía, y no un asunto que en forma unilateral y discrecional conduce un “designado político” en las paredes de su oficina) y *competitivos* (en virtud de que, con la participación de empresas privadas externas especializadas en búsqueda de talento humano, se produce mayor competencia y libre concurrencia por los cargos directivos con base en un determinado perfil de competencias), se ha convertido hoy día —finales de 2015— en la principal fortaleza del SADP. Como hemos explicado y evidenciado en el capítulo anterior, los informantes clave entrevistados (altos directivos públicos del Sistema, gestores del propio sistema en sus diversas etapas de conducción del mismo, representantes de asociaciones de funcionarios públicos, y académicos) han coincidido, sin excepción alguna, en esa apreciación. Hace un tiempo, Francisco Longo (2008), señalaba cuál podría ser una perspectiva que se podría seguir en torno a la idea y valor del mérito en el empleo público; la explicaba de la siguiente manera:

La cuestión cambia, a nuestro entender, de un modo fundamental, si abordamos la noción de mérito desde su dimensión material o sustantiva. En esta aproximación, las garantías del mérito protegen la profesionalidad de la Administración porque consiguen que las decisiones de manejo del empleo público persigan y aseguren la idoneidad de las personas, su excelencia profesional, esto es, el más alto grado de adecuación de todas sus capacidades —de sus competencias, diríamos en la jerga contemporánea de los recursos humanos— para el desempeño de las tareas que deben realizar. Para conseguir esta idoneidad, los instrumentos de gestión deben garantizar adecuadamente la búsqueda, la elección, el estímulo y la recompensa de los mejores en cada caso.

Desde este ángulo, las decisiones sobre el empleo deben ser meritocráticas en los gobiernos y organizaciones del sector público o sólo para proteger a los ciudadanos y los mercados de la arbitrariedad y la corrupción, sino además por

razones similares a aquéllas que hacen aconsejables los arreglos meritocráticos también en otros tipos de organización, incluyendo a las empresas del sector privado. Esto es, para producir resultados de éxito acordes con las estrategias y objetivos de cada una. La construcción de sistemas basados en el mérito, cuando se ve desde esta perspectiva, no es algo diferente o separado de la búsqueda de excelencia profesional o, si se prefiere, de la aspiración a disponer de una adecuada gestión del talento (Longo, 2008: 5)

En la base del diseño del Sistema de Alta Dirección Pública de Chile ha estado, precisamente, esa visión del mérito como criterio fundamental de acceso a cargos directivos. El estudio ha corroborado tal apreciación, pero también ha llamado la atención acerca de cómo la figura de los “transitorios y provisionales” (*TyPs*), así como la duración de los concursos (especialmente en las primeras etapas, cuando la autoridad política debe solicitar el inicio del concurso y proveer su propuesta inicial de perfil, y en la última, cuando la autoridad debe resolver sobre el nombramiento)⁸⁹, así como las declaraciones de desierto después de integrada la nómina, podrían estar disminuyendo el valor que se ha ganado por la vía del mérito en el reclutamiento y selección por concurso.

Pero, y del otro lado de la ecuación, el de la “confianza política” ¿qué es lo que ha ocurrido en los años que lleva el Sistema de Alta Dirección Pública de haber sido implementado en Chile? Al respecto, este trabajo doctoral ha mostrado otro patrón relevante: en cambios de coalición gobernante en la presidencia (ocurridos en el año 2010 y en 2014), se ha producido una importante proporción de desvinculaciones en ambos niveles (aunque más en el primero). ¿Es esto una debilidad del sistema? ¿Hasta qué punto debe ser corregida esa situación, preservando un adecuado balance en la llamada ecuación mérito-confianza? Al final del día: ¿Qué es lo que termina prevaleciendo: *mérito* en el reclutamiento, o *politización* en la desvinculación? Estas preguntas, directas, genéricas, son las que me habrían llevado a formular una de las dos preguntas mayores que formulé al comienzo de este estudio, así como a la presentación

⁸⁹ El asunto de la duración de los concursos no es, evidentemente, una preocupación exclusiva del SADP en Chile. La revisión de otras experiencias internacionales en este estudio confirma que es un tema común, que se relaciona con la efectividad y oportunidad en la integración de equipos directivos de gobierno. Por citar un ejemplo, Paun (2013) explora lo que en Nueva Zelanda, Australia, Estados Unidos Reino Unido e Irlanda han logrado en la materia, y advierte que, en efecto, la longitud o extensión de tiempo que pueda tomar el llenar las vacantes puede perjudicar seriamente la capacidad de las agencias en ciertos procesos y actividades propias; cuando un interino ocupa esas plazas vacantes también se puede afectar el trabajo en las organizaciones, termina diciendo (Paun, 2013: 45)

de una proposición teórica (a manera de conjetura) en el capítulo segundo. Al término del estudio, y con base en la evidencia empírica reunida y analizada, mi conclusión es que sí, que el balance hasta ahora logrado en la ecuación mérito-confianza ha terminado por politizar al sistema de alta dirección pública de Chile. Quiero explicar mi conclusión.

Si admitiéramos el concepto de” politización” que en el capítulo introductorio ofrecimos, el cual señalaba que por él debía entenderse “*la sustitución de los criterios basados en el mérito por criterios políticos en la selección, retención, promoción, reconocimiento y disciplina de los miembros del servicio público*” (Peters and Pierre, 2004: 2), entonces podríamos señalar que, si bien en el caso chileno se dio un paso muy importante para ganar la batalla clave del mérito en la selección y nombramiento de altos directivos públicos, también es igual de cierto que la desvinculación por consideraciones de “exclusiva confianza” (calidad legal de los cargos) ha llevado a que, en porcentajes relevantes, terminen imperando más los criterios de carácter político que los meritocráticos en la retención de los directivos públicos. Desde luego, y esto también pudo ser documentado en el trabajo, el análisis también podría realizarse desde el otro mirador (“el del vaso medio lleno”, por utilizar una expresión coloquial bastante común): el que sostiene que, gracias a la existencia de un SADP, una proporción importante de directivos públicos, que en su momento fueron reclutados y seleccionados con base en el mérito, la idoneidad y la competencia abierta, han podido trascender los cambios de presidente y de coalición gobernante. En efecto, hay que decirlo, se trata de una proporción relevante (al menos la tercera parte en el caso de los cargos de nivel I, y más de la mitad en lo que ve a los del nivel II) de directivos que, sin duda, han logrado ser retenidos sobre bases de cumplimiento de metas y objetivos previstos en los convenios de desempeño individual suscritos por ellos y sus respectivos superiores jerárquicos⁹⁰.

⁹⁰ Dentro de las entrevistas que realicé como parte de este trabajo doctoral, hubo al menos tres de ellas (con directivos públicos en funciones en el SADP todavía hasta finales de septiembre de 2015) donde los respondientes estaban por cumplir nueve años en posiciones directivas, periodo en el cual en dos ocasiones sus respectivos convenios de desempeño individual habían sido renovados, tal como la ley lo permite. En esos casos, así como en otros donde señalaron que sólo habían hecho una renovación de sus convenios, se reiteró el valor que ese dato no sólo tenía para sus vidas profesionales, sino también para la cultura político-administrativa que en los últimos años ha estado en proceso de (re)construcción gracias a la existencia de un sistema profesional de alta dirección. En esas entrevistas, vale decir sin embargo, también se expresaron opiniones mixtas en torno a las consecuencias de la rotación de directivos que ha presentado el Sistema; también se emitieron sugerencias de cómo había que fortalecer la evaluación del desempeño y la utilidad de los convenios individuales.

La rotación de directivos, tal como en el capítulo anterior de este estudio hemos ofrecido la evidencia que lo confirma, ha sido especialmente alta cuando han tenido lugar los cambios de coalición gobernante en la Presidencia de la República (2010 y 2014). La situación que ha producido un esquema en el que, por un lado, el *mérito* es el principal criterio para reclutar, seleccionar y nombrar altos directivos públicos, pero, por el otro, cuenta con un mecanismo de libertad y flexibilidad (basado en el argumento de la “*confianza política*”) para desvincular a los directivos, ha sido retomada (y, por tanto, confirma el diagnóstico y análisis que aquí se ha hecho) por el actual gobierno que encabeza la Presidenta Bachellet, quien el pasado 19 de junio d 2015 en el “Mensaje” con el que cual presentó e inició *Proyecto que perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública y fortalece la Dirección Nacional del Servicio Civil*, expresó al Congreso lo siguiente:

El Sistema no ha conseguido generar un proceso mediante el cual el cese de funciones dependa principalmente de las capacidades de gestión y del grado de cumplimiento de los convenios de desempeño. Por el contrario, ha sido posible constatar que aún prevalece, en demasiados casos, únicamente la confianza política.

El modelo de Alta Dirección Pública instaurado en 2003 intenta equilibrar la selección en base a mérito con el nombramiento en calidad de funcionario de exclusiva confianza, el que faculta a la autoridad para solicitar la renuncia, sin expresión de causa, cuando así lo estime conveniente. A lo anterior se suma que el diseño del modelo permite a la autoridad nombrar a ocupantes provisionales y transitorios (*PyT*) de los cargos, quienes los ejercerán mientras se lleva a cabo el concurso público, y quienes no tienen impedimento para participar en el concurso destinado a proveer el mismo cargo que ejercen provisional y transitoriamente. Lo anterior genera un incentivo al cese de los Altos Directivos Públicos nombrados por un gobierno anterior y al nombramiento de ocupantes provisionales y transitorios. Es así como el uso intensivo de estas facultades ha afectado la credibilidad del Sistema y debilitado la atracción al servicio público de candidatos meritorios [*Mensaje No. 557-363*, 2015: 6-7]

Ahora bien, ¿cuál es el grado de esa politización de la que hablamos? Cualquier respuesta sería objeto de debate. Si, de igual manera, tratáramos de cogernos de algún marco conceptual para intentar responderla, considero que podría ser útil —hasta cierto

punto— la tipología de seis formas o patrones de politización que ofrecimos en el capítulo introductorio de esta tesis doctoral: 1) *Politización directa*; 2) *Politización profesional*; 3) *Politización redundante*; 4) *Politización anticipada*; 5) *Politización Dual*; y 6) *Politización social*. También precisamos en ese primer capítulo, que estos tipos de politización son útiles para identificar ciertos patrones de comportamiento que suelen observarse en el proceso de relaciones entre políticos y servidores públicos de alto nivel; de igual forma, dijimos, no son excluyentes entre sí, por lo que en determinadas circunstancias pueden convivir dos o más al mismo tiempo. De este modo, que la situación que la ecuación “merito-confianza” ha producido en Chile tiene, a mi juicio, más que ver con el segundo de esos tipos de politización: la *profesional*, que en esencia nos dice que: los altos servidores públicos (en este caso, directivos públicos) pueden ser nombrados como producto de un sistema o esquema que les reconoce sus competencias profesionales, pero que también —al tener que responder por las políticas públicas o el programa de un gobierno— pueden ser retenidos o removidos de sus posiciones directivas con un margen importante de libertad. Y eso es lo que, con base en el abordaje conceptual aquí planteado, ha ocurrido en el Sistema de Alta Dirección Pública de Chile. En una de las entrevistas que realicé en este estudio, la persona entrevistada nos ofreció su opinión de la siguiente manera:

Digámoslo por su nombre: [el esquema de mérito-confianza] funcionó a medias. Quizá sería fuerte decir (como lo dije antes) que estamos ante el germen de su autodestrucción, pero el Sistema está funcionando muy a medias, y uno quisiera que estuviese funcionando bien. En esto uno puede ver el vaso medio lleno o medio vacío, por ser positivo a mí me gusta verlo medio lleno. [...] Hay un avance, no es *tabula rasa* cuando llega un nuevo gobierno; hay un grupo de directivos que ha trascendido en su función más allá de esos cambios de presidente. Insisto no es que no funcione, [el Sistema] es más bien una máquina que funciona a medias. Y yo creo que funciona mejor, no bien, en el segundo nivel jerárquico. Si uno mira las tasas de desvinculación son mejores en las de segundo nivel que en las de primer nivel jerárquico. ¿Por qué? Son razones muy simples: con los directivos de segundo nivel se está ante una capa directiva de menor nivel. Esa capa está todavía más alejada del mundo político, son más de ejecución de políticas y muchos de ellos están en el ámbito regional, no están en el centro.

Adelantada la entrevista, el entrevistado concluyó diciendo:

¿No será conveniente, tal vez, reconocer que son animales distintos, el primer y el segundo nivel jerárquico? Que el primer nivel son cargos que están tan cercanos al diseño de la política pública y, por lo tanto, el elemento de confianza se ve más sólido. ¿No será mejor que hagamos una diferencia con ellos? La discusión, creo yo, es esa: “separar aguas”: por un lado, los del primer nivel, mientras que los de segundo más alejados del terreno político, por el otro, en el que lo mejor sería concentrarnos en su perfeccionamiento [...] Ahí es donde son el 80 por ciento de los cargos, [...] por tanto concentrémonos ahí.

Los datos “duros”, objetivos, que analizamos en el anterior capítulo coinciden con esa opinión emitida. En efecto, los porcentajes de desvinculación son mayores en el primer nivel que en el segundo (ver gráficas 45 y 46 en el capítulo cuarto), y es en los años de 2010 y 2014 cuando esos “picos” claramente son evidentes. No es aquí el propósito de este estudio, menos aún porque se trata apenas de un proyecto que estaría en proceso de completarse⁹¹, pero considero que tiene sentido mencionar que la iniciativa reciente de Ley para perfeccionar el SADP ha incluido un punto —entre otros, también muy importantes— que buscaría combatir el alto número de desvinculaciones que ocurren en los cambios de gobierno. Mirando a la experiencia norteamericana⁹², se propone que durante los primeros tres meses del inicio de un gobierno y por el plazo de su respectivo período presidencial, el Presidente de la República pueda designar en forma directa a 15 jefes superiores de Servicio, quienes tendrían la calidad de altos directivos públicos. Con ello, —cito el fundamento que se ofrece en ese documento oficial— “se aspira a facilitar la instalación de los nuevos gobiernos, al permitirles exceptuar del proceso regular de selección del Sistema a un número acotado de directivos, de acuerdo con sus prioridades programáticas. Lo anterior, reviste especial interés considerando la duración de los periodos presidenciales y la conveniencia de facilitar la provisión de cargos estratégicos para el éxito de los objetivos gubernamentales” [Mensaje No. 557-363,

⁹¹ Entre 2004 y 2015, antes del proyecto de ley que en junio pasado inició la actual Presidenta de Chile, ha habido otras tres iniciativas de ley para perfeccionar el SADP, y múltiples propuestas que han emergido del CADP y de ciertos centros universitarios y de pensamiento del país. Por razones diversas, ninguna de las iniciativas ha tenido éxito en completar todo el proceso de tramitación legislativa. Cuando escribía estas líneas, los interesados en ver consumado ese propósito presenciaban el cuarto intento de reforma del SADP. De cualquier manera, esos documentos han sido muy útiles para comprender los diagnósticos, los intereses y los eventuales “puntos de llegada” que se ha buscado imprimir al sistema de alta dirección pública de Chile.

⁹² Para abundar sobre sus alcances y la difusión que ha habido hacia otros países, pueden verse: Lewis , 2008; y Moon, 2013; además del sitio oficial del servicio civil ejecutivo de EUA: <http://www.opm.gov/ses/>

2015: 11]⁹³ La fórmula propuesta, más la posibilidad de que se elimine la figura de los *TyPs* (que también se ha incluido en el proyecto) podría contribuir a reducir ese grado de politización que ha generado el actual balance mérito-confianza.

Tercero: Sobre la responsabilización por el rendimiento

En tanto una de las variables centrales del modelo analítico que aquí se ha seguido, el sistema de responsabilización del SADP en Chile se pretendió articular en torno a los convenios de desempeño individual, principalmente. Recordemos, según lo expuesto en el capítulo segundo de este estudio, que además de la necesidad de contar con una esfera de discrecionalidad, la responsabilización por el rendimiento se asocia, principalmente, con tres elementos: 1) la existencia de mecanismos de evaluación y gestión del rendimiento; 2) un conjunto virtuoso de premios e incentivos, vinculado con los resultados de aquella evaluación; y 3) un *ethos* del servicio que se sustente en la racionalidad económica. Sobre esa base, en este trabajo nos concentramos, de manera preponderante, en estudiar el grado de desarrollo del primero de ellos (los mecanismos de evaluación y gestión del rendimiento). Sostuvimos en el trabajo que, por tanto, había que voltear la mirada al tema de los Convenios de Desempeño Individual: sus alcances, sus límites y sus vínculos (conexiones) con otros subsistemas o componentes de un sistema de alta dirección, entre ellos, en efecto, el relativo a los premios e incentivos.

Siguiendo la experiencia de Nueva Zelanda, país pionero en desarrollar relaciones contractuales entre los ministros y los *CEOs* (también aquí ha sido dicho), los

⁹³ La iniciativa es un compendio, en efecto, de medidas que, de ser aprobado, estimo que tendría un impacto importante en el SADP. Además de la designación directa de ese número acotado de Jefes Superiores de Servicio, el proyecto de ley también aspira a que se amplíe la cobertura del Sistema, aumentando, como ya dije, el número de servicios; se fortalezcan las garantías de mérito y profesionalismo; se vincule la gestión del desempeño de los Altos Directivos Públicos con los objetivos estratégicos del gobierno, de manera más objetiva; se abra la posibilidad de que se soliciten informes sobre las razones por las cuales se tomen decisiones de desvinculación de Altos Directivos Públicos; y se otorguen más facultades al CADP. Quizá un último dato valdría la pena agregar sobre la iniciativa, presentada en junio de 2015. Se trata de otro evento ocurrido unas semanas antes de conocerse ese proyecto de Ley: la presentación del *Informe Final del Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción*, en abril de 2015 y donde nuevamente se ha vuelto a colocar al SADP como un asunto que debe ocupar la atención de políticos y congresistas, con el fin de impulsar ciertos cambios que ahí se proponen. Conocido en el medio como el “Informe de la Comisión Engel” (por el apellido inicial de quien encabezó ese grupo asesor, el cual fue integrado por la Presidenta Bachellet con figuras públicas de reconocido prestigio en Chile), en el documento se considera que es necesario impulsar una reforma al SADP; varios de los puntos que están ahí en el Informe Final fueron incorporados en el proyecto de Ley del que hemos hablado (CAP, 2015: pp. 38-41)

diseñadores del SADP en Chile y promotores de la Ley 19.882 imaginaron que los *CDI* podrían ser una herramienta central de gestión que contribuiría al desempeño eficaz y eficiente del alto directivo público⁹⁴. También se creyó que el instrumento descansaría en otras dos premisas: serviría para promover el diálogo, por un lado, y sería útil para la mejora permanente del trabajo directivo, por el otro. Desde luego, como adelantábamos arriba, todo ello sólo sería posible si se lograba desplegar, en forma seria, permanente y sistemática, una labor técnica considerable en la elaboración, seguimiento y evaluación del cumplimiento de metas y objetivos perseguidos por los altos directivos públicos, los cuales tendrían que estar alineados con los propósitos/logros colectivos que persiguen los servicios o agencias a los cuales están adscritos los directivos. Se tenía, además, el desafío de evitar lo que en la misma Nueva Zelanda (tomando el ejemplo del modelo de experiencia nacional que en Chile se admitió podría seguirse) había terminado ocurriendo en esta materia, a saber:

- 1) Los contratos se volvieron demasiado enfáticos en la prestación u oferta de actividades que fueran fáciles de medir, y no tanto en resultados, impactos o efectos de la actividad gerencial (*outcomes*);
- 2) La contratación extensiva e intensa fue considerada demasiado rígida e inflexible ante situaciones o contingencias del contexto;
- 3) Los contratos crearon una mentalidad “silo”, esto es, que los *CEOs* sólo se enfocaban en asuntos o cosas específicas establecidas en los contratos, por las cuales había que responder, más que prestar atención a las prioridades del gobierno; y
- 4) La amplia variabilidad de los intereses y convicciones ministeriales con el tema: algunos ministros se tomaron la actividad muy en serio, pero otros no estuvieron suficientemente involucrados en los detalles para lograr que el modelo efectivo fuese efectivo (Mulgan 1998; Norman, 2003; Boyle and O’Riordan, 2014).

⁹⁴ De manera específica, en este estudio se documentó que en sus años iniciales los *CDI* buscaban alcanzar un triple propósito 1) una *herramienta de gestión*, 2) *instrumento para la evaluación de la gestión directiva*; y, 3) una *herramienta de dirección*, en tanto que permitiría a la autoridad establecer las prioridades de gestión a partir de los lineamientos políticos de gobierno, buscando con ello alinear el trabajo de los servicios/agencias con los objetivos gubernamentales (CADP, 2006). Pasaron los años, y en el Reglamento para la elaboración de Convenios que entró en vigor en octubre de 2014 esas nociones y propósitos (más o menos) persisten.

En los hechos, sin embargo, los logros en la materia han sido muy precarios. De ello ha dado cuenta el capítulo anterior en este estudio. En definitiva, y eso fue comentado por varios de nuestros informantes clave considerados en esta investigación, en los años que lleva el SADP no se ha conferido la atención y seriedad que reclama un tema como éste. En 2014 se dieron pasos importantes (como la aprobación de un nuevo Reglamento para la elaboración de convenios de desempeño individual), pero aún no se perciben los avances esperados. El nuevo proyecto de Ley para el fortalecimiento del SADP (que al mes de octubre de 2015 aún se encontraba en el proceso de tramitación legislativa) ha incluido una serie de medidas que podrían dotar de mayor potencialidad a los convenios, tales como: 1) fortalecer el rol de la DNSC para prestar la asesoría técnica necesaria a los Ministerios y sus servicios en la confección del instrumento; 2) reforzar el monitoreo y seguimiento del desempeño de los altos directivos públicos, para lo cual los servicios tendrán que enviar una copia de la evaluación de dichos convenios a la DNASC, a fin de que, con base en ello, tanto la Dirección del Servicio Civil como el propio CADP estén en mejores condiciones de promover medidas que mejoren el Sistema (hoy, la DNSC sólo recibe los convenios suscritos, y hasta ahí llega el conocimiento que tiene del tema); 3) el resultado general y consolidado del desempeño de los Altos Directivos Públicos podrá ser conocido por el Congreso, a través de informe que presente el CADP; 4) modificar el procedimiento de suscripción de los convenios y eliminar el actual modelo de firmas secuenciales donde varias áreas participaban, volviendo la ruta demasiado lenta y rígida; y 5) en los portales web deberán publicarse los convenios suscritos, así como resultados globales de su evaluación [ver *Mensaje No. 557-363*, 2015]. En su conjunto ese grupo de acciones, de ser aprobadas, sin duda fortalecerían el valor del instrumento. Pero insistimos, se requiere mayor involucramiento, seriedad y convicción tanto por parte de las autoridades, como por los mismos directivos públicos; de lo contrario, es posible que ni aún con esas medidas se logren cumplir las expectativas que, al menos desde un punto de vista conceptual, este instrumento produce. Expectativas que, por otra parte, como se ha señalado en otro lugar, tienen que ser contempladas con “una visión estratégica y una alta dosis realismo.”⁹⁵

⁹⁵ La expresión es de Cortázar *et al*, (2014: 121), en cuyo estudio —en el marco del esfuerzo que el BID ha venido haciendo para diagnosticar, evaluar y formular recomendaciones de política para el desarrollo del servicio civil en América Latina — se concluyó que en materia de gestión del rendimiento los países de la región tienen un atraso considerable y que, por tanto, es muy importante asumir el desafío a la brevedad.

En síntesis, en materia de responsabilización por el rendimiento el SADP aún tiene mucho camino que recorrer. En una de las proposiciones teóricas de este estudio, en forma de conjetura planteaba que en función del grado de desarrollo de los Convenios de Desempeño Institucional (herramienta que tiene que ser contemplada dentro de la variable más amplia que aquí identificamos como “sistema de responsabilización”), el Sistema de Alta Dirección Pública podría coger o perder solidez. No habría mucho que agregar: en este punto, el sistema requiere ganar la solidez perdida en estos años. Es una buena noticia, como lo dije arriba, que el proyecto de Ley citado haya pensado en este aspecto del Sistema. Siguiendo la figura que Longo y Echebarría (2014) han utilizado —la de la “escalera de la profesionalización”— el Sistema de Alta Dirección Pública, habiendo ya dado pasos en materia de reclutamiento abierto, selección por mérito e introducido límites a la intromisión política (aún con los problemas y desafíos que en esas áreas se tienen), podría estar en el futuro inmediato subiendo al siguiente peldaño, al escalón de la “efectividad”, donde cobran relevancia la gestión del talento, los incentivos a la eficiencia y la eficacia, y el relativo a la gestión del rendimiento, que aquí nos ha ocupado.

5.2 Limitaciones e investigación futura

Esta tesis doctoral se enmarca en la literatura académica relativa al diseño y desarrollo de sistemas de alta dirección pública, como acápite de un tema mayor: las reformas de gestión estratégica de personal en el sector público. Habiendo optado por un diseño de investigación que, en función de los objetivos y preguntas de investigación formuladas en el capítulo introductorio, me llevó a plantear metodológicamente la investigación como un estudio de caso, el trabajo ha permitido conocer en detalle, y en profundidad, cómo las autoridades (y el propio contexto donde ocurre el fenómeno) construyeron una decisión (la fórmula “merito-confianza”) y, enseguida, gestionaron esa fórmula para institucionalizar y desarrollar el Sistema de Alta Dirección Pública de Chile. En investigación cualitativa, los casos deben ser contemporáneos y el investigador debe tener acceso directo a las personas involucradas en ese contexto (O’Sullivan, *et al*, 2003; Yin, 2009); de ahí que también hayamos pensado en el SADP de Chile (caso de

relevancia contemporánea) y colocado énfasis en la necesidad de recurrir a una estrategia de triangulación metodológica que me permitió usar diferentes fuentes de información: documentos, archivos, bases estadísticas de información documental y entrevistas. La decisión de optar por este diseño de investigación también conlleva dos limitaciones relevantes, que deben ser subrayadas.

Primero, la *universalidad y generalización de las conclusiones*. Resulta evidente que, si bien se partió de un modelo analítico conceptual válido para ser aplicado a experiencias diferentes de institucionalización de un sistema de alta dirección en el sector público, lo cierto es que los hallazgos aquí encontrados no son replicables para otras latitudes. Menos aún, cuando desde el principio admitimos que para poder estudiar el problema de investigación que aquí nos ha interesado (la gestión de la ecuación “mérito-confianza” y su relación con el grado de politización del sistema y el lugar que en ello ha desempeñado la variable conocida como “sistema de responsabilización), la teoría de las contingencias estructurales nos ofrecía un mirador adecuado para descubrir cuánto el contexto donde tiene lugar el caso de estudio habría influido tanto en el diseño como en los resultados logrados al cabo de la implementación del SADP.

Segundo, la *muestra de informantes clave*. En el capítulo introductorio se explicó cómo se había articulado la muestra de informantes clave para entrevistas semi-estructuradas a profundidad. Dijimos que en lógica de *snowball sampling* se había logrado entrevistar a 28 personas (entre altos directivos públicos, gestores —actuales y del pasado— del SADP, académicos y representantes de asociaciones de funcionarios). El tiempo y los recursos disponibles no permitieron llegar a un mayor número de actores relevantes en las diversas etapas del diseño e implementación del Sistema, lo cual termina contribuyendo a que las conclusiones o hallazgos también puedan ser limitados o contener cierto sesgo, en virtud del papel, lejanía del momento, interés, o relación que al momento de la realización de las entrevistas los informantes clave tenían con el objeto de estudio.

La tesis tampoco ha podido estudiar en profundidad las ocho variables de análisis que formaban parte del modelo analítico para explorar el grado de institucionalización y desarrollo del sistema de alta dirección pública de Chile. Por ejemplo, nos hemos quedado cortos en estudiar, por ejemplo, la relevancia que el sistema de incentivación (pago por desempeño, salarios competitivos, incentivos no económicos, etc.) podría

haber tenido en las altas tasas de rotación que presenta el SADP. Hemos colocado gran énfasis en las desvinculaciones por razones de renuncia, pero desconocemos en cuántas de ellas el tema de los salarios competitivos pudieron haber sido el motivo de abandonar el Sistema. Sin duda, el estudio de esta variable tendría que ser objeto de futura investigación.

Del lado del mérito, por su parte, también resultaría relevante investigar entre los propios altos directivos públicos qué alcance y proyección podría darse aún más al propio concepto. Es posible que algún porcentaje importante de ellos considere que es insuficiente reducir la noción de mérito al tema exclusivo de los “filtros de acceso”, o esquemas de reclutamiento y selección, y que por el lado de los resultados de los convenios de desempeño individual podría potenciarse la noción de mérito⁹⁶. En ese sentido, ese tema también nos ofrece una línea de investigación para el futuro.

El estudio ha dejado de lado las variables relacionadas con la “base asociativa” y el “sistema de valores”, que son claves para explicar la identidad e identificación de los altos directivos públicos con la racionalidad económica de la eficiencia como *ethos* de su actuación. Futuras investigaciones tendrían que abordar las implicaciones que ambas variables (de manera separada y/ conjunta) tienen sobre el grado de consolidación de un sistema de alta dirección pública.

Y finalmente, un asunto que emergió como relevante en este estudio es el relativo a los efectos que produce —sobre el funcionamiento y clima laboral en las agencias y servicios del gobierno chileno— la duración o demora de los procesos de selección y nombramiento para la integración de los equipos de altos directivos públicos que encabezarán el esfuerzo en esas agencias. No es un asunto menor, tal como dejamos evidencia. Mucho menos cuando todo ello se produce en el contexto de cambios de gobierno cada cuatro años. Es muy posible que esa situación contribuya a un distanciamiento (cuando no, un enfrentamiento o rechazo mutuo) entre los equipos directivos y el resto de niveles inferiores de la organización, pudiendo afectar con ello la integración, clima y productividad organizacional de los servicios y agencias del

⁹⁶ Tal como expresamos en el capítulo segundo de este estudio, el vínculo de los resultados de la evaluación del desempeño con la permanencia de los directivos, por ejemplo, podría también representar una veta de exploración conceptual y empírica, pero que en virtud del modelo analítico aquí utilizado (y de las diversas consideraciones teóricas que le subyacen) decidimos optar por un abordaje diferente de la idea de *mérito*.

gobierno. Tampoco de ello se pudo explorar suficientemente, por lo que también constituiría parte de la investigación futura por hacer.

Anexo 1. Relación de entrevistas semiestructuradas con informantes clave

La siguiente es la lista de los informantes clave que fueron entrevistados, como parte del trabajo cualitativo de investigación realizada en este estudio. En el capítulo introductorio han sido explicados los criterios metodológicos que aquí se siguieron para integrar esta muestra de personas. Su conocimiento experto, relación y experiencia profesional asociada al nacimiento y desarrollo del Sistema de Alta Dirección Pública de Chile, ha aportado evidencia empírica de gran valor para este trabajo de investigación.

Directores del Servicio Civil:

1. *Rodrigo Egaña*. Actual Director Nacional del Servicio Nacional (2015). Antes de esa fecha había sido miembro Consejero del Consejo de Alta Dirección Pública y, a finales de los años noventa, Coordinador del Comité Interministerial para la Modernización de la Gestión Pública; también fue Subsecretario del Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia.
2. *Carlos Williamson*. Fue Director del Servicio Civil entre 2010 y 2014; actualmente es Profesor en el Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
3. *Catalina Bau*. Primera Directora Nacional del Servicio Civil (2003-2006).

Consejeros del Consejo de Alta Dirección Pública:

4. *Eduardo Abarzúa*. Actual Consejero del Consejo de Alta Dirección Pública, 2014 a la fecha; es académico y profesor en la Universidad Alberto Hurtado.
5. *Loreto Lira*. Fue designada como Consejera del Consejo de Alta Dirección Pública para un primer período entre 2010-2014; en 2014 fue ratificada para un segundo período, 2014-2018; es profesora en la Universidad de los Andes.
6. *Rosanna Costa*. Formó parte del primer Consejo de Alta Dirección Pública, donde se desempeñó como Consejera entre 2004 y 2010; entre 2010 y 2014 se desempeñó como Directora de Presupuestos del gobierno central (DIPRES); actualmente es Subdirectora del Instituto Libertad y Desarrollo; también formó

parte del Consejo Asesor para la Transparencia y Probidad, integrada en marzo de 2015.

Altos Directivos (actualmente en funciones de gestión, supervisión y desarrollo) en áreas vinculadas con el SADP:

En la Oficina del Ministro de Hacienda:

7. *Enrique Paris*. Actual Coordinador para la Modernización de la Gestión Pública y Jefe de Asesores del Ministro de Hacienda (2015).

En el Servicio Civil:

8. *Chistian Hansen*, Hasta agosto de 2015 fue Subdirector de Alta Dirección Pública. Fue entrevistado en abril de 2015, cuando aún era el responsable de esa área.
9. *Pedro Guerra*. Subdirector de Desarrollo de Personas (2015).
10. *Francisco Silva*. Jefe de la División Jurídica y Asuntos Internacionales (2015).
11. *Pamela Vera*. Consultora, responsable del seguimiento de Convenios de Desempeño Individual de Altos Directivos Públicos en la DNSC (2015).

En la Dirección de Presupuestos (DIPRES):

12. *Jorge Rodríguez*. Actual Subdirector de Racionalización de la Función Pública (2015).
13. *Luna Israel*. Actual Jefa de la Coordinación de Control de Gestión, responsable de revisión de consistencia de Convenios de Desempeño Individual (2015)

En la Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES):

14. *Fernando Krauss*. Coordinador de Vinculación Interministerial, Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia (2015).

Altos Directivos Públicos adscritos al SADP:

15. *Josefina Montenegro*. Actual Superintendente de Insolvencia y Reemprendimiento, septiembre 2015. Alto Directivo Público Nivel I.
16. *Carlos Henríquez*. Actual Superintendente de la Agencia de Calidad de Educación, septiembre 2015. Alto Directivo Público Nivel I.
17. *Mauricio Fabrin*. Actual Director del Servicios de Parques de Santiago, septiembre 2015. Alto Directivo Público Nivel I.
18. *Patricio Bustos*. Actual Jefe Superior del Servicio Médico Legal, septiembre 2015. Alto Directivo Público Nivel I.
19. *Magaly Espinosa*. Actual Superintendente de Servicios Sanitarios, septiembre de 2015. Alto Directivo Público Nivel I.
20. *Patricio Coronado*. Actual Director Nacional del Instituto de Previsión Social, septiembre 2015. También es miembro del Consejo Consultivo del Servicio Civil. Alto Directivo Público Nivel I.
21. *Pablo Wilson*. Actual Jefe División Jurídica del Servicio Agrícola y Ganadero, septiembre 2015. Alto Directivo Público Nivel II.
22. *Carlos Silva*. Actual Jefe División Jurídica, Superintendencia de Casinos y Juegos, septiembre 2015. Alto Directivo Público Nivel II.

Expertos y académicos (en instituciones internacionales, académicas o centros de pensamiento y consultoría):

23. *Alberto Arenas de Mesa*. Ha sido alto directivo en la Dirección de Presupuestos, además de Ministro de Hacienda. Actualmente es investigador en la CEPAL (2015).
24. *Koldo Echebarría*. Actual Representante del BID en Chile (2015); es experto en temas de empleo público, profesionalización y modernización de la gestión pública en América Latina; en diversos momentos ha sido consultor para el estudio y mejora del SADP.
25. *Salvador Valdés*. Fue Delegado Presidencial para la Modernización del Gestión Pública en 2013 y 2014. Actualmente es profesor en la Pontificia Universidad Católica de Chile (2015).
26. *Enrique Rajevic*. Profesor en la Universidad Alberto Hurtado; cuenta con diversos estudios sobre dirección y gerencia pública en Chile.

27. *Marcela Guzmán*. Fue Jefa de la División de Control de Gestión en la DIPRES entre 2000 y 2006. Se ha dedicado a la consultoría en temas de gestión y presupuesto basado en resultados, y participado en proyectos de organismos internacionales, como el BID.

Representantes de asociaciones y gremios de funcionarios públicos:

28. *Nury Benítez*. Actual Vicepresidenta de la Asociación Nacional de Empleados Públicos (2015).

Bibliografía

Artículos académicos

- Aberbach, J. D. (2003). "The U.S. Federal Executive in an Era of Change." *Governance* 16(3): 373-399.
- Aberbach J., Putnam R. y and Rockman B.A.(1981), *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Aberbach J. and B. Rockman (2000a), "Senior Executives in a Changing Political Environment", in J. Pfiffner and D. A. Brook (eds.), *The Future of Merit: Twenty Years after the Civil Service Reform Act*, Washington D.C.: Widrow Wilson Center Press, pp. 81-99.
- _____, (2000b). *In the Web of Politics: Three Decades of the U.S. Federal Executive*, Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Aguilar V., L., (2006). *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- _____, (2008), *Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones*. Cuadernos de Liderazgo. Barcelona. ESADE. Cátedra de Liderazgos y Gobernanza Democrática.
- Alford, J., and O. Hyghes, (2008). "Public Value Pragmatism as the Next Phase of Public Managemen", in *The American Review of Public Administration*, 38 (2), 130-148.
- Arámbula, H. (2012a). "La urgente revitalización del servicio público: Una propuesta teórica más allá de las explicaciones basadas en la elección racional del individuo" *Revista Buen Gobierno*, México, (12): 116-129
- _____, (2012b). "Gestión por resultados en espacios de red de múltiples actores: La experiencia de los programas de formación para el empleo en Estados Unidos de América", *Revista Venezolana de Gestión Pública*, Venezuela, 3 (3): 37-62.
- Arenas, A. (2010). *Historia de la reforma previsional chilena*, Organización Internacional del Trabajo.
- _____, & Berner, H. (2010). *Presupuesto por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central*. Minsiterio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, Santiago.
- Armijo, M., (2000), *Modernización de la Gestión Pública en Chile, 1994-2000. Lecciones y aprendizajes*, Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
- _____, M. (2002), 'Modernización administrativa y de la gestión pública en Chile', en L. Tomassini and M. Armijo (Eds.) (2002), *Reforma y Modernización del Estado*, Santiago: LOM Ediciones, 267-297.
- Ash, B.J. (2005), "The economic complexities of incentive reforms", in R. Klitgard and P.C. Light, *High-Performance Government. Structure, Leadership, Incentives*, U.S.: RAND Corporation, pp. 309-342.
- Aucoin, P. (2012). "New Political Governance in Westminster Systems: Impartial Public Administration and Management Performance at Risk." *Governance* 25(2): 177-199
- Aucoin P., and Heintzman R. (2000). "The dialectics of accountability for performance in public management reform", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 66: 45-55.

- Baehler, K. (2003). "Managing for Outcomes': Accountability and Thrust." *Australian Journal of Public Administration*, 62(4): 23-34.
- Ban, C. and P. W. Ingraham (1990). "Short-Timers: Political Appointee Mobility and its Impact on Political-Career Relations in the Reagan Administration." *Administration & Society*, 22(1): 106-124.
- Behn, R. D (1998), "What Right Do Public Managers Have to Lead?" Symposium: Leadership, Democracy and the New Public Management, *Public Administration Review*, 58: 209-25.
- _____, (2001), *Rethinking Democratic Accountability*, Washington, DC: Brookings Institution
- _____, (2003), Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review*, 63(5): 586-606.
- Barberis, P. (1998). "The New Public Management and a New Accountability". *Public Administration*, 76: 451-70.
- Bearfield, D. A. (2009). "What Is Patronage? A Critical Reexamination." *Public Administration Review* 69(1): 64-76
- Bekke H., and F. van der Meer (eds), (2000). *Civil Service Systems in Western Europe*, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Berman, E. M. (2015). "HRM in Development: Lessons and Frontiers." *Public Administration and Development*, 35(2): 113-127.
- Berman, E., C., Y. Wang, C. Chen, N. Lovrich, C. Jan, W. Lui, R. Gomes, J. Sonco, C. Meléndez, and J. Hsieh (2013). "Public Executive Leadership in East and West: An Examination of HRM Factors in Eight Countries." *Review of Public Personnel Administration*, 33(2): 164-184.
- Bissessar, A. M. (2006). "The Difficulty of Protecting Merit in a Plural Society: The Case of Trinidad and Tobago." *Review of Public Personnel Administration*, 26(1): 74-90.
- Borins, S. (2000a). "Loose Cannons and Rule Breakers, or Enterprising Leaders? Some Evidence about Innovative Public Managers." *Public Administration Review* 60(6): 498-507.
- _____, (2000b). "What Border? Public Management Innovation in the United States and Canada." *Journal of Policy Analysis and Management*, 19(1): 46-74.
- _____, (Ed.), (2008). *Innovations in Government: Research, Recognition, and replication*. Innovative governance in the 21st century. Washington, D.C. :, Brookings Institution Press.
- Bossidy, L. and R. Charan (2002). *Execution. The Discipline of Getting Things Done*. New York, Random House.
- Boston, J. (1998). "Public Sector Management, Electoral Reform and the Future of the Contract State in New Zealand." *Australian Journal of Public Administration*, 57(4): 32-43.
- Boston, J. et al., (1996) *Public Management: The New Zealand Model*, Oxford University Press.
- Bouckaert, G. (2012). "Public Sector Performance: Managing Governments by the Numbers", in G. Tria, and G. Valotti, (Eds.), *Reforming the Public Sector: How to Achieve Better Transparency, Service, and Leadership*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, pp. 173-193
- Bouckaert, G. and Halligan, J. (2008) *Managing Performance. International Comparisons*, New York: Routledge, 440 pages.

- Bovens, M., R. E. Goodin, et al., Eds. (2014). *The Oxford Handbook of Public Accountability* Oxford, United Kingdom, Oxford University Press.
- Boyle, R. and J. O’Riordan (2014). *The recruitment, retention, performance and development of senior civil servants in Ireland*, Institute of Public Administration (Ireland)
- Boyne, G. A. (2002). "Concepts and Indicators of Local Authority Performance: An Evaluation of the Statutory Frameworks in England and Wales." *Public Money & Management* 22(2): 17.
- Boyne, G.A., (2003), “Sources of public service improvement: A critical review and research agenda”, *Journal of Public Administration Research and Theory* 13 (3): 367–94.
- Boyne, G. A. (2010). “Performance management: does it work?”, *Public management and performance: research directions*. R. M. Walker, G. A. Boyne and G. A. Brewer. New York, Cambridge University Press: pp. 207-216.
- Brady, H.E, and Collier, D. (2004) *Rethinking Social Inquiry. Diverse Tools, Shared Standards*, Rowman & Littlefield Publishers, UK)
- Brower, R. S., M. Y. Abolafia, et al. (2000). "On Improving Qualitative Methods in Public Administration Research." *Administration & Society*, 32(4): 363-397.
- Brower, R.S. & H-S. Jeong (2008). “Grounded Analysis: Going Beyond Description to Drive Theory from Qualitative Data.” In K. Yang and G. J. Miller, eds., *Handbook of Research Methods in Public Administration*, 2nd Ed. Boca Raton, FL: CRC Press; pp. 823-839.
- Carey, M. P. (2012). *"The Senior Executive Service: Background and Options for Reform"*. <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R41801.pdf>.
- Chatterjee, S; Ali S. Hadi y Betram Price (1999). *Regression Analysis by Example*, 3rd Edition. Nueva York: Wiley Interscience
- Chun, Y. H. and H. G. Rainey (2005). "Goal Ambiguity and Organizational Performance in U.S. Federal Agencies." *Journal of Public Administration Research and Theory* 15(4): 529-557.
- _____, (2006) “Consequences of goal ambiguity in public organizations”, in G.A. Boyne, M. J. Meier, L. O’Toole, R. Walker (Eds.) *Public service performance: perspectives on measurement and management*. Cambridge :Cambridge University Press.
- Cole, M., and G. Parston (2006). *Unlocking public value. A new model for achieving high performance in public service organizations*. Hoboken, NJ: Wiley.
- Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción [CAP], (2015), *Informe Final*, Abril 2015; disponible en: www.consejoanticorruccion.cl/informe
- Considine, M. and J. M. Lewis (2007). "Innovation and Innovators Inside Government: From Institutions to Networks." *Governance*, 20(4): 581-607.
- Corbo, B., Lira, L., Inostroza, M. y Abarzúa, E. (2015), “Alta Dirección Pública: Consenso de Reforma”, en *Observatorio Económico*, Revista de la Facultad d Economía y Negocios de la Universidad Alberto Hurtado, No. 96:
- Cortázar, J.C., Lafuente, M. y Sanginés, M. (Eds), (2014). *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)*, Washington: Inter-American Development Bank.
- Costa, R., & Waissbluth, M. (2007). *Tres años del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile: Balance y Perspectivas*, Serie Gestión: Documentos de Trabajo. Santiago: Universidad de Chile.

- Creswell, J. W. (1998). *Qualitative inquiry and research design*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- _____, (2003), *Research Design. Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches*, Thousand Oaks: California; Sage Publications.
- Daft, R., (2007), *Organization Theory and Design*, Thompson, Ninth Edition.
- Daley, D.M. (2003). "The Trials and Tribulations of Performance Appraisal: Problems and Prospects on Entering the Twenty-First Century", in S.W. Hays and R. C. Kearney, (Eds.). *Public personnel administration : problems and prospects*. New Jersey, Prentice Hall, pp. 154-166
- _____, (2005), "Designing Effective Performance Appraisal Systems", in S. E. Condrey (Editor), *Handbook of Human Resource Management in Government*, San Francisco: Jossey Bass, Second Edition, pp. 499-527
- Delamaza, G. (2014), *Enhancing Democracy: Public Policies and Citizen Participation in Chile*, New York: Berghahn Books.
- Dahlström, C. and V. Lapuente (2010). "Explaining Cross-Country Differences in Performance-Related Pay in the Public Sector." *Journal of Public Administration Research and Theory* 20(3): 577-600.
- Deci, E.L., & Ryan, R.M.. (Eds.) (2002). *Hadbook of Self-Determination Research*. Rochester, NY: University of Rochester Press.
- Deloitte, (2014), *Consultoría para el análisis comparado de experiencia nacional e internacional de estructura de compensaciones para cargos del sector público. (Sistemas de compensaciones y factores críticos en Canadá, Reino Unido, Países Bajos, Brasil y México)*, Informe Final presentado a la DNSC en Diciembre de 2014.
- Denzin, N. K. and Y. S. Lincoln, Eds. (2000), *Handbook of Qualitative Research*, Thousand Oaks : Sage Publications.
- Destler, K. N. (2014). "Creating a Performance Culture: Incentives, Climate, and Organizational Change." *The American Review of Public Administration*, Octubre, pp. 1-25.
- Donaldson, L. (2001). *The Contingency Theory of Organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Dolan, J. (2002). "The Budget-Minimizing Bureaucrat? Empirical Evidence from the Senior Executive Service." *Public Administration Review*, 62(1): 42-50.
- Dubnick, M. (2005). "Accountability and the Promise of Performance: In Search of the Mechanisms." *Public Performance & Management Review* 28(3): 376-417.
- Duncan, G. and J. Chapman (2010). "New Millennium, New Public Management and the New Zealand Model." *Australian Journal of Public Administration*, 69(3): 301-313.
- Dussauge, M. I. (2011). "The Challenges of Implementing Merit-Based Personnel Policies in Latin America: Mexico's Civil Service Reform Experience." *Journal of Comparative Policy Analysis* 13(1): 51-73.
- _____, (2013), *Cross-National Policy Learning and Administrative Reforms. The Making of 'Management for Results' Policies in Chile and Mexico (1990-2010)*, PhD Dissertation, London School of Economics.
- Echebarría, K. (Ed), (2007). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Echebarría, K. y Cortázar, J.C. (2007). "Las reformas de la administración y el empleo públicos en América Latina", en E. Lora (Ed.). *El estado de las reformas del Estado en América Latina*. Washington, D.C., IADB, Banco Mundial: 139-173

- Escobar, P. (2014). *Yo Presidente/a. Lecciones de liderazgo de cinco gobernantes*. Santiago de Chile: Catalonia
- Evans, M., M. Edwards, et al. (2014). "'Not yet 50/50' – Barriers to the Progress of Senior Women in the Australian Public Service." *Australian Journal of Public Administration* 73(4): 501-510.
- Fernandez, S. and H. G. Rainey (2006). "Managing Successful Organizational Change in the Public Sector." *Public Administration Review*, 66(2): 168-176.
- Figueroa, V., Olavarría, M., and Navarrete, B. (2011), 'Política de Modernización de la Gestión Pública en Chile 1990-2006: evidencias a partir de un modelo de análisis', *Convergencia*, 57, 61-99.
- Fredericksen, P. W. (1996). *Human Resource Management: The Public Service Perspective*. New York, NY: Houghton Mifflin.
- Frías V., F. (2013), *Manual de Historia de Chile*, Santiago de Chile: Zig-Zag, 30ª edición.
- Gabrielian, V. (1999). Qualitative research methods. An overview. *Handbook of Research Methods in Public Administration*. G. Miller and M. L. Whicker. New York: Marcel Dekker: pp. 167-205
- Gabris, G.T. (1998), "Merit Pay Mania. Transforming Polarized Support and Opposition into a Working Consensus", in S. E. Condrey (Editor), *Handbook of Human Resource Management in Government*, San Francisco: Jossey Bass, pp. 627-657.
- Garretón, M. A. and Cáceres G. (2003). "From the Disarticulation of the State to the Modernization of Public Management in Chile: Administrative Reform without a State Project" In B. R. Schneider and B. Heredia, (eds.), *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*. Coral Gables, FL: North-South Center.
- Grindle M.S. (2010) *Constructing, Deconstructing, and Reconstructing Career Civil Service Systems in Latin America*. Faculty Research Working Paper Series, Harvard Kennedy School, USA.
- Grupo Educativo Soluciones Integrales (2015), *Evaluación de la Implementación del Sistema de Selección de Directores en el marco de la Ley N° 20.501 "Percepción de los Actores Involucrados. Informe Final*.
- Guest, G., Bunce, A., & Johnson, L. (2006). How many interviews are enough? An experiment with data saturation and variability. *Field Methods*, 18(1), 59–82.
- Halligan, J. (2003), *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Hatch, M.J., (1993). "The Dynamics of Organizational Culture", *Academy of Management Review*, 18: 657-693.
- Horton, S. (2011). "Contrasting Anglo-American and Continental European civil service systems", in A. Massey, (Ed.), *International Handbook on Civil Service Systems*. Cheltenham, UK; Northampton, MA; Edward Elgar, pp. 31-53
- Huddleston, M. and W. Boyer (1996), *The Higher Civil Service in the United States: Quest for Reform*, Pittsburgh: The University of Pittsburgh Press
- Hughes, O.E. (2008), "Performance. A New Public Management Perspective", in de Lancer J, Stokes, F, Aristeguieta, M., and Yang, K. (Eds) (2008), *International Handbook of Practice-Based Performance Management*, Thousand Oaks: California, Sage Publications.
- Hult, K.M. (2003). "Environmental Perspectives on Public Institutions", In B. G. Peters & J. Pierre. *Handbook of Public Administration*, Thousand Oaks: SAGE publications, 149-159

- Ingraham, P. (1995), *The Foundation of Merit. Public Service in American Democracy*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Ingraham, P., (1998), "Making Public Policy: The Changing Role of the Higher Civil Service", in B.G. Peters, and D. J. Savoie, Eds. (1998). *Taking stock: assessing public sector reforms*, Canadian Centre for Management Development series on governance and public management. Montreal: McGill-Queen's University Press, pp. 164-185.
- Irrarázaval, I. (2013), *Rediseño de los convenios de desempeño de los altos directivos públicos. Informe Final*, Centro de Políticas Públicas, Universidad Católica de Chile, Santiago, Jefe de proyecto: Ignacio Irrarázaval.
- Isbester, K., Ed. (2011). *The Paradox of Democracy in Latin America: Ten Country Studies of Division and Resilience*, North York, Ontario; University of Toronto Press.
- Jiménez A., R. (2006), *Directivos Públicos*. Oñati. Instituto Vasco de Administración Pública.
- _____, R. (2007), "La función directiva en el sector público español: tendencias de futuro", en M. Sánchez Morón (Coord.), *La función pública directiva en Francia, Italia y España*, Madrid: INAP, pp. 81-106.
- _____, R. (2009), *La dirección pública profesional en España*. Madrid, Marcial Pons.
- _____, R. (2015), "La profesionalización de la Dirección Pública en España: ¿Un proyecto imposible", Conferencia impartida en la Escuela Balear de Administración Pública el día 12 de noviembre de 2015; disponible en: <http://rafaeljimenezasensio.com/documentos/>
- Kellough, J.E. (2006), "Employee Performance Appraisal in the Public Sector: Uses and Limitations", in Riccucci, N., Ed. (2006). *Public personnel management: current concerns, future challenges*. New York :, Longman; pp. 177-189.
- Kellough, J.E., and Nigro L. G, (2002), "Pay for Performance in Georgia State Government. Employee Perspectives on *GoergiaGain* After 5 years", *Review of Public Personnel Administration*, 22.
- Kellough, J.E., and Nigro L. G, (2006), "Dramatic Reform in the Public Service: At-Will Employment and the Creation of a New Public Workforce", *The Journal of Public Administration Research and Theory*, 16: 447-466.
- Ketelaar, A., N. Manning, E. Turkish. (2007). *Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants OECD and other Country Experiences*. Working Papers on Public Governance, 2007/5.
- Kettl, D., (2005), *The Global Public Management Revolution*, Washington, Brooking Institute Press.
- Kim, C.-K. (2003). "The effects of a president's party on federal senior executive employment: An empirical analysis on representative bureauracy." *Administration & Society* 35(2): 160-183.
- King, G, Keohane R.O, and Verba, S. (1994), *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton (N.J.) Princeton University Press.
- Klingner, D. E. (2001). "Strengthening personnel management in developing countries: Lessons learned, lessons forgotten, and an agenda for action." *Public Personnel Management* 30(1): 1-16.
- Klingner, D. E. and J. Nalbandian (2003). *Public Personnel Management: Contexts and Strategies*. Upper Saddle River, New Jersey:, Prentice Hall
- Kuperus, H. and A. Rode (2008). *Top Public Managers in Europe. Management and Working Conditions of the Senior Civil Servants in European Union Member States*. Maastricht: European Institute of Public Administration.

- Lafuente, M., N. Manning, and J. Watkins, (2012). *International Experiences with Senior Executive Service Cadres*, World Bank: World Bank's Global Expert Team on Public Sector Performance (PSP GET).
- Lah, T. J. and J. L. Perry (2008). "The Diffusion of the Civil Service Reform Act of 1978 in OECD Countries: A Tale of Two Paths to Reform." *Review of Public Personnel Administration* 28(3): 282-299.
- Lægreid, P. (2002), "Transforming Top Civil Servants Systems", in T. Christensen and P. Lægreid. *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*. Hampshire, Ashgate: 145-171
- Lægreid, P. (2014). "Accountability and New Public Management", in M. Bovens, R. E. Goodin, T. Schillemans, (Eds). *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford, United Kingdom, Oxford University Press.
- Lah, T. J. and J. L. Perry (2008). "The Diffusion of the Civil Service Reform Act of 1978 in OECD Countries: A Tale of Two Paths to Reform." *Review of Public Personnel Administration*, 28(3): 282-299.
- Lane, J.E. (1999), "Contractualism in the Public Sector. Some theoretical considerations", *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, 1(2): 179-193.
- Lavigna, R. J. and S. W. Hays (2004). "Recruitment and Selection of Public Workers: An International Compendium of Modern Trends and Practices." *Public Personnel Management*, 33(3): 237-253.
- Lee, K.-H. and J. C. N. Raadschelders (2008). "Political-Administrative Relations: Impact of and Puzzles in Aberbach, Putnam, and Rockman, 1981." *Governance* 21(3): 419-438.
- Lewis, D. E. (2008.). *The politics of presidential appointments: Political control and bureaucratic performance*. Princeton: Princeton University Press.
- Light, P. (1999), *The President's Agenda. Domestic Policy Choice from Kennedy to Clinton*, 3rd. Edition, Baltimore: The John Hopkins University Press
- Lira, L. (2013), "Impacto del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) en la Gestión Hospitalaria. Análisis Empírico", en *Estudios Públicos*, 131: 61-102.
- Llorens, J. J. (2011). "A Model of Public Sector E-Recruitment Adoption in a Time of Hyper Technological Change." *Review of Public Personnel Administration* 31(4): 410-423.
- Lodge, M. and D. Gill (2011). "Toward a New Era of Administrative Reform? The Myth of Post-NPM in New Zealand." *Governance* 24(1): 141-166.
- Longo, F. (2004). *Mérito y flexibilidad*. Barcelona, Paidós.
- _____, F. (2005a). "La responsabilización por el rendimiento en la gestión pública" en N. Cunill, *Responsabilización y evaluación de la gestión pública*, Caracas: CLAD, AECI/MAP/FIIAPP, pp. 59-86
- _____, F. (2005b). "'Evaluación y gestión del rendimiento laboral en las administraciones públicas." *Presupuesto y Gasto Público*, Instituto de Estudios Fiscales, 41: 79-95
- _____, F. (2006), "Oferta y demanda de gerentes públicos. Un marco de análisis de la institucionalización de la dirección pública profesional", *Reforma y Democracia. Revista del CLAD*, Venezuela, 35: 63-95
- _____, F. (2008), *Mérito y Flexibilidad Revisitados. Acotaciones a dos experiencias de la gestión pública de los recursos humanos*, Congreso de CONSAD: Brasilia, mayo 2008.

- _____, (2012). "Innovación en Gobernanza: entornos colaborativos y liderazgos relacionales", en *Ekonomiaz*, 80(2): 46-69.
- _____, (2013), "10 Años de Alta Dirección Pública en Chile", Ponencia presentada en el XVII Congreso del CLAD, (Panel "Avances y desafíos del Sistema De Alta Dirección Pública Chileno: La difícil delimitación entre las esferas de la política y de la gestión", Uruguay.
- _____, (2015), *Ponencia presentada en el Seminario Internacional de Alta Dirección Pública: Nuevos desafíos y reformas pendientes*. Realizado en Septiembre 2014. Serie de Publicaciones Servicio Civil, No. 2, abril 2015 , Santiago de Chile (Acceso, Agosto 15, 2015: http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/seminario_adp_2014_final.pdf)
- _____, F y K. Echebarría (2014), "Detrás de los resultados: Radiografía de los avances y las oportunidades de mejora del servicio civil en América Latina", en J.C. Cortázar, *et al*, (2014). *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)*, Washington: Inter-American Development Bank; pp, 62-73.
- _____, F. y C. Ramió (2008), *La profesionalización del empleo público en América Latina*, Barcelona: CIDOB.
- Maranto, R. and K. M. Hult (2004). "Right Turn?: Political Ideology in the Higher Civil Service, 1987-1994." *The American Review of Public Administration* 34(2): 199-222.
- Marcel, M. (1994), 'Modernización del Estado y Gestión de Recursos en el sector público en Chile', *Revista Chilena de Administración Pública*, 1, 15-40.
- _____, M. (2002), "Las Opciones para la Reforma del Estado en Chile", en S. Valdés, (Ed.), *Reforma de Estado. Volumen II: Dirección Pública y Compras Públicas*, Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos, pp. 209-282.
- Marshall, J. and M. Waissbluth (2007). "Reforma del Estado en Chile: Una Oportunidad" en *Institucionalidad para el Desarrollo: Los Nuevos Desafíos*. CEP. Santiago, Chile, Centro de Estudios Públicos y Expansiva: 25-38
- Matheson, C. (2001). "Staff Selection in the Australian Public Service: A History of Social Closure." *Australian Journal of Public Administration*, 60(1): 43-58.
- Matheson, A., B. Weber, et al. (2007). *Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants*. OECD Working Papers on Public Governance; OECD Publishing.
- Maxwell, J. A. (1998), "Designing a Qualitative Study", in L. Bickman & D. Rog, *Handbook of Applied Social Research Methods*, Thousand Oaks, CA, US: Sage Publications, pp. 69-79
- Meynhardt, T., and J. Metelmann, (2009). "Pushing the Envelope: Creating Public Value in the Labor Market: An Empirical Study on the Role of Middle Managers", *International Journal of Public Administration*, 32: 274-312.
- MINSEGPRES, (2006), *Reforma del Estado en Chile 1990-2006*, Santiago: Ministerio Secretaría General de la Presidencia
- Mintzberg, H. (2005). *Directivos. No MBAs. Una Visión crítica de la dirección de empresas y la formación empresarial*, Barcelona: DEUSTO
- _____, H. (2010). *Managing*. Bogotá: Grupo Editorial Norma (traducción del inglés al español por Ana del Corral)
- Moon, M. J. and C. Hwang (2013). "The State of Civil Service Systems in the Asia-Pacific Region: A Comparative Perspective." *Review of Public Personnel Administration*, 33(2): 121-139.

- Moynihan, D.P., (2006), "Managing for Results in State Government: Evaluating a Decade of Reform", *Public Administration Review*, 66 (1): 77-89.
- Moynihan, D.P., (2008). *The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform*, Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Moynihan, D., and S. Pandey, (2006), "Creating Desirable Organizational Characteristics. How organizations create a focus on results and managerial authority", *Public Management Review*, 8(1): 119-140.
- Muldrow, T. W., T. Buckley, et al. (2002). "Creating high-performance organizations in the public sector." *Human Resource Management*, 41(3): 341-354.
- Mulgan, R. (1998). "Politicisation of Senior Appointments in the Australian Public Service." *Australian Journal of Public Administration* 57(3): 3-14.
- Mulgan, R. (2000), "'Accountability': An Ever-Expanding Concept", *Public Administration*, 78 (3): 555-573.
- Murphy, K., and J.N. Cleveland, (1995). *Understanding Performance Appraisal. Social, Organizational, and Goal-Based Perspectives*, Thousands Oak: Sage Publications.
- Neo, B. S. and G. Chen (2007). "People Development: Recruiting, Renewing and Retaining Leaders" in *Dynamic Governance*, by B. S. Neo and G. Chen. Singapore, World Scientific Publishing: pp. 317-382
- Nigro, L.G., and Kellough, (2000), "Civil Service Reform in Georgia: Going to the Edge", *Review of Public Personnel Administration*, 20(4): 41-54.
- Norman, R. (2003), *Obedient Servants? Management Freedoms and Accountabilities in the New Zealand Public Sector*, Wellington: Victoria University Press
- Norman, R. and R. Gregory (2003). "Paradoxes and Pendulum Swings: Performance Management in New Zealand's Public Sector." *Australian Journal of Public Administration*, 62(4): 35-49.
- O'Sullivan E., Rassel, G., and Berner, M. (2003). *Research Methods for Public Administrators*, Longman, US. Fourth Edition.
- OECD (2003). *Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OCED Member Countries*, Public Governance and Territorial Development Directorate, Paris: OECD.
- _____, (2005). *Modernising Government: The Way Forward*. Paris: OECD Publications
- Olavarria, M., Navarrete, B., y Figueroa, V. (2011), '¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile?', *Política y Gobierno*, 18 (1), 109-154.
- Ortega Á., L & L. F. Maeso Seco (Coords.) (2010), *La Alta Dirección Pública: Análisis y Propuestas*, Madrid: INAP.
- Osborne, S. P. and K. Brown (2005). *Managing change and innovation in public service organizations*. London ; New York :, Routledge,
- Page, E. (2012). *Policy Without Politicians: Bureaucratic Influence in Comparative Perspective*, Oxford: Oxford University Press.
- _____, and V. Wright (1999). "Conclusion: Senior Officials in Western Europe", in E. Page and V. Wright (Eds.), *Bureaucratic Elites in West European States*. Oxford: Oxford University Presss, pp. 266-279.
- Page, S. (2006). "The web of managerial accountability: The impact of reinventing government." *Administration & Society* 38(2): pages 166–197.
- Paun, A., J. Harris, and I. Magee, (2013). *Permanent secretary appointments and the role of ministers*, Ireland: institute for Government.
- Perry, J. L. (1996). "Measuring public service motivation: An assessment of construct reliability and validity", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(1), 5-22.

- Perry, J. L. and Wise, L. R. (1990). "The motivational bases of public service", *Public Administration Review*, 50(3), 367-373.
- Pettigrew, A.M. (1990), "Longitudinal Field Research on Change: Theory and Practice", *Organization Science*, 1(3), pp. 267-292.
- Pettigrew, A.M., Woodman, R., and Cameron, K., (2001), "Studying Organizational Change and Development: Challenges for Future research", *Academy of Management Journal*, 44(4), pp. 697-713.
- Platt, J. (2007), "Case Study", in W. Outhwaite and S. P. Turner, *The SAGE Handbook of Social Science Methodology*, Los Angeles; London: SAGE: pp. 100-118.
- Perry, J. L. (2008). "The Civil Service Reform Act of 1978: A 30-Year Retrospective and a Look Ahead: Symposium Introduction." *Review of Public Personnel Administration* 28(3): 200-204.
- Perry, J.L., Engbers, T.A. and Yun Jun, S. (2009), "Back to the Future? Performance-Related Pay, Empirical Research, and the Perils of Persistence", *Public Administration Review*, 69(1): 39-51
- Peters, B. G. (2010). *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration*. London; New York : Routledge; Sixth Edition (Chapter 10: "The Politics of Public Management", pp. 325-348)
- Peters, B. G., (2013), Politicisation: What Is It and Why Should Care?", in C. Neuhold, S. Vanhoonacker, and L. Verhey, Eds. (2013). *Civil Servants and Politics: A Delicate Balance*. New York, Palgrave Macmillan; pp. 12-24.
- Peters, B. G. and J. Pierre, Eds. (2001). *Politicians, bureaucrats and administrative reform*. Routledge/ECPR studies in European political science; 22. London ; New York: Routledge,
- Peters, B. G. and J. Pierre, (Eds.). (2004). *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*. Routledge studies in governance and public policy. London; New York: Routledge.
- Podger, A. and H. Chan (2015). "The Concept of 'Merit' in Australia, China and Taiwan." *Australian Journal of Public Administration*, XXXX, pp. 1-18
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Quiroga, Y. and J. Ensignia, Eds. (2010). *Chile en la Corcertación (1990-2010). Una mirada crítica, balance y perspectivas, Tomo II*. Santiago, Friedrich Ebert Stiftung
- Raadschelders, J. C. N., T. A. J. Toonen, F. Van der Meer, (Eds.), (2007). *The Civil Service in the 21st Century: Comparative Perspectives*. Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan.
- Rainey, H. G. (2003), "Facing Fundamental Challenges in Reforming Public Personnel Administration", in S. W. Hays, and R. C. Kearney, (Eds.), *Public Personnel Administration: Problems and Prospects*. New Jersey, Prentice Hall, pp. 334-351
- _____, (2006), "Reform Trends at the Federal Level with Implications for the States: The Pursuit of Flexibility and the Human Capital Movement", in Kellough, J. E. and L. G. Nigro, (Eds.), *Civil Service Reform in the States: Personnel Policy and Politics at the Subnational Level*. SUNY Series in Public Administration. Albany: State University of New York Press.
- _____, (2009), *Understanding and Managing Public Organizations*, San Francisco: Jossey-Bass, 4th. Edition (Chapter 11: Leadership, Managerial Roles, and Organizational Culture, pp. 314-358).

- Rainey, H.G. and Chun, Y. H (2010), "Extending goal ambiguity research in Government: from organizational ambiguity goal to programme goal ambiguity", in Walker, R. M., G. A. Boyne, et al., Eds. (2010). *Public Management and Performance: Research Directions*. New York : Cambridge University Press, pp. 34-59.
- Rainey, H.G., & Steinbauer, P. (1999), "Gallopig elephants: developing elements of a theory of effective government organizations", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9, 1-32.
- Redman, T. and B. P. Mathews (1997). "What do recruiters want in a public sector manager?" *Public Personnel Management*, 26(2): 245-256.
- Roberts, G.E. (2003), "Employee Performance Appraisal System Participation: A Technique that works", *Public Personnel Management*, 32(1): 89-99.
- Rogers, R. y Guzmán N. (2015), *El Directivo Público Hoy. Contexto, roles y desafíos*, Serie Publicaciones Servicio Civil, Núm. 3, Santiago: Dirección Nacional del Servicio Civil.
- Romzek, B., (2000), "Dynamics of Public Sector Accountability in an Era of Reform", *International Review of Administrative Sciences*, 66(1): 21- 44.
- Rouban, L. (2012), "Politización of the Servicio Civil", in B. Guy Peters and Jon Pierre, *The SAGE Handbook of Public Administration*, London: Thousand Oaks, CA, SAGE, pp. 380-391
- Ruffing-Hilliard, Karen. 2001. "Merit Reform in Latin America: A Comparative Perspective." In A. Farazmand, (ed.). *Handbook of Comparative and Development Public Administration*. New York: Marcel Dekker, pp. 593-603.
- Ryan, R.M., & Deci, E.L. (2000a) Intrinsic and extrinsic motivations: Classic definitions and new directions. *Contemporary Educational Psychology*, 25, 54-67
- _____, (2000b). Self-determination theory and the facilitation of intrinsic motivation, social development, and well-being. *American Psychologist*, 55(1), 68-78
- Sagredo B., R. (2014), *Historia mínima de Chile. Una interpretación actual de los procesos esenciales que han dado forma a la historia de Chile*, Madrid: Turner Publicaciones y El Colegio de México, primera edición.
- Schneider, M. (2007). "Do Attributes of Innovative Administrative Practices Influence Their Adoption?: An Exploratory Study of U.S. Local Government." *Public Performance & Management Review* 30(4): 598-622.
- Selden, S. C. (2009). *Human capital: Tools and strategies for the public sector*. Washington:, CQ Press.
- Selden, Sally C. (2012), "Global Trends in Human Resource Management", in B. Guy Peters and Jon Pierre, *The SAGE Handbook of Public Administration*, London, SAGE, pp. 87-101
- Selden, S. and J. Orenstein (2011). "Content, Usability, and Innovation: An Evaluative Methodology for Government Recruiting Websites." *Review of Public Personnel Administration*, 31(2): 209-223.
- Shim, D.-S. (2001). "Recent Human Resources Developments in OECD Member Countries." *Public Personnel Management*, 30(3): 323.
- Siavelis, P. M. (2013), "Chile: Beyond Transitional Models of Politics", in Domínguez, J. I. and M. Shifter, (Eds). *Constructing Democratic Governance in Latin America*, Baltimore, Maryland: The John Hopkins University Press, pp. 204-232.

- Silva, F. (2011), "La profesionalización de la función pública: la experiencia chilena (reforma 2003-2011)", en *Desigualdade & Diversidade*, segundo semestre 2011, pp. 31-42
- _____, (2006), "Selección de gerentes públicos para el primer y Segundo nivel de administración del Estado: Principales características de su perfil y competencias", en Juan M. Abal y José A. Bonifacio (Comps.), *Reformas y Gobernabilidad: experiencias nacionales de modernización de la gestión pública*, Argentina: Jefatura de Gabinete de Ministros, pp. 232-242.
- Silverman, D. (1993). *Interpreting qualitative data: Methods for analysing talk, text and interaction*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Silverman, D. (2010). *Doing Qualitative Research: A Practical Handbook*, (3rd ed.). London, England: Sage.
- Stoker, G. (2006). Public Value Management. A New Narrative for Networked Governance? *American Review of Public Administration*, 36(1): 41-57.
- Talbot, C. (2008). *Measuring Public Value: A Competing Values Approach*. London: The Work Foundation
- Tarrow, S. (2004), "Bridging the Quantitative-Qualitative Divide", in H.E. Brady and D. Collier, *Rethinking Social Inquiry. Diverse Tools, Shared Standards*, Rowman & Littlefield Publishers, UK.
- Teichman, J. (2011), "Chile: Democracy in a Divided Polity", in K. Isbester (Ed.) *The Paradox of Democracy in Latin America: Ten Country Studies of Division and Resilience*, North York, Ontario; University of Toronto Press; pp. 299-324
- Tello, F. H. (2011). "La política de reforma y modernización de la gestión pública en Chile. Actores y procesos." *Universum* 26(2): 245-265.
- Thiel, S. (2013). "Managerialism and Politicisation in the Dutch Civil Service", in C. Neuhold, S. Vanhoonacker, and L. Verhey, Eds. (2013). *Civil Servants and Politics: A Delicate Balance*. New York, Palgrave Macmillan; pp. 90-107.
- Thompson, J. R. (2010). "Toward "Flexible Uniformity"? Civil Service Reform, "Big Government Conservatism," and the Promise of the Intelligence Community Model." *Review of Public Personnel Administration*, 30(4): 423-444.
- Valdés, S. (2014), *Informe Anual de Actividades (Año 2013) del Delegado Presidencial para la Gestión Pública*, Ministerio de Hacienda, Informe proporcionado el 31 de enero de 2014, en cumplimiento del Decreto Supremo N° 1.118 de Hacienda, publicado en el Diario Oficial del día 15 de noviembre de 2013.
- Verhey, L. (2013). "Civil Servants and Politicians: Problems and Future Prospects", in C. Neuhold, S. Vanhoonacker, and L. Verhey, Eds. (2013). *Civil Servants and Politics: A Delicate Balance*. New York, Palgrave Macmillan; pp. 25-44.
- Waissbluth, M. (2003), "La insularidad en la gestión pública latinoamericana", en *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD 27: pp 75-88.
- _____, (2006), "La Reforma del Estado en Chile 1990-2005: De la confrontación al Consenso", ESADE y Departamento de Ingeniería Industrial, U. de Chile, marzo 2006. (Acceso Junio 15, 2015: <http://www.mariowaisbluth.com/?pg=publicaciones>).
- _____, (2008), "Alta Dirección Pública: Una reforma contracultural", Revista Mensaje (acceso Agosto 12, 2015: http://www.mariowaisbluth.com/descargas/adp_mensaje.pdf)
- _____, y J. Inostroza (2007), "Globalización y Reforma del Estado en Chile." *beroamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, XXXVII(1): 285-310.

- _____, y X. Pizarro (2014). *Diagnóstico y propuestas para el sistema de selección de Directivos Escolares*, Serie Sistemas Públicos No. 10, Santiago: Universidad de Chile.
- Richard W., W. and M. Kenneth J. (1998). "Principal-Agent Models: An Expansion?", in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2): 173-202.
- Taylor, J. (2015). "Closing the Rhetoric-Reality Gap? Employees' Perspective of Performance Management in the Australian Public Service." *Australian Journal of Public Administration*, January 2015, pp. 1-18
- World Bank (2005), *Senior Public Service: High Performing Managers in Government*, Washington DC: World Bank
- Yin, R. K. (2009), *Case Study Research: Design and Methods*, 4th ed., Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Yin, R. K. (1998), "The abridged version of case study research: Design and method", in L. Bickman & D. Rog, *Handbook of Applied Social Research Methods*, Thousand Oaks, CA, US: Sage Publications, Thousand Oaks, CA, US: Sage Publications, pp. 229-259
- Yukl, G. A. (2013). *Leadership in Organizations*. Boston: Pearson
- Zaviezo, L., & Undurraga, I. (2007). *Diseño y seguimiento Convenios de Desempeño Altos Directivos Públicos*. Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile

Documentos y materiales de gobierno

a) Memorias y Actas de Sesiones del CADP:

- CADP, (2006), *Memoria del Consejo de Alta Dirección Pública 2004-2005*, publicada en el sitio electrónico oficial del servicio civil; (acceso julio 2, 2015: <http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/MEMORIA%20CONSEJO%202004%202005.pdf>)
- _____, (2007), *Memoria del Consejo de Alta Dirección Pública 2005-2006*, publicada en sitio electrónico oficial del Servicio Civil de Chile acceso julio 2, 2015: <http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/MEMORIA%20CONSEJO%202005-2006%20VF.pdf>)
- _____, (2009), *Memoria del Consejo de Alta Dirección Pública 2007-2008*, publicada en sitio electrónico oficial del Servicio Civil de Chile; acceso julio 2, 2015: <http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/MEMORIA%20CONSEJO%202007%20-%202008.pdf>)
- _____, (2011), *Memoria del Consejo de Alta Dirección Pública 2009-2010*, publicada en sitio electrónico oficial del Servicio Civil de Chile; acceso julio 2, 2015: http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/memoria_cadp_2009_2010.pdf
- _____, (2013), *Memoria del Consejo de Alta Dirección Pública 2011-2012*, publicada en sitio electrónico oficial del Servicio Civil de Chile; acceso julio 2, 2015: http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/memoria_cadp_2011_2012_V2.pdf
- _____, (2004-2015), Actas de sesiones del Consejo de Alta Dirección Pública, disponibles en sitio web del Servicio Civil: <http://www.serviciocivil.gob.cl/node/12>

b) Reportes Estadísticos (del Servicio Civil):

- DNSC, (2015a), *Reporte Estadístico Bimestral Alta Dirección Pública. Julio – Agosto 2015*, oficina del Servicio Civil de Chile.
- _____, (2015b), *Reporte Estadístico Bimestral Alta Dirección Pública. Enero – Febrero 2015*, oficina del Servicio Civil de Chile. (Acceso agosto 20, 2015: http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/reporte_trimestral_ene_feb_we_b_2015.pdf)
- _____, (2015c), *Reporte Estadístico Mensual Alta Dirección Pública Marzo – Abril 2015*, oficina del Servicio Civil de Chile (Acceso agosto 20, 2015) http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/reporte_bimestral_mar_abr_2015.pdf
- _____, (2011), *Reporte Estadístico Mensual Alta Dirección Pública Diciembre 2010*, publicado en sitio electrónico oficial del Servicio Civil de Chile. Acceso julio 15, 2015: http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/reporte%20diciembre_2010_cambio.pdf
- _____, (2006-2015), *Reportes Estadísticos de la Alta Dirección Pública*, mensuales y bimestrales, descargados del portal electrónico de la Dirección del Servicio Civil: <http://www.serviciocivil.gob.cl/reporte-estadistico>

c) Balances de Gestión Integral

- DNSC, (2015c), *Balance de Gestión Integral 2014*, portal de la DNSC: http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/bgi_2014.pdf

d) Otros documentos del Servicio Civil y de agencias del gobierno central

- DNSC (2015d), *Fortalecimiento del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile: Una mirada comparada*, Serie de Publicaciones Servicio Civil, Número 4, septiembre 2015.
- _____, (2014), *Manual de Inducción para Directivos Públicos*, publicación del Servicio Civil, Santiago de Chile.
- _____, (2013b), *Alta Dirección Pública y Reforma Educacional*, www.serviciocivil.cl, diciembre de 2013.
- DIPRES, (2014), *Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 2004-2013*, Publicación de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, Noviembre 2014, Santiago de Chile (acceso julio 16, 2015: http://www.dipres.gob.cl/594/articles-126454_doc_pdf.pdf)
- Egaña R. (2015), *Instructivo sobre Buenas Prácticas Laborales en el Desarrollo de Personas en el Estado*, Santiago, presentación realizada 27 de mayo de 2015; disponible en: http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/ppt_director_ip_anef_mayo2015.pdf
- Guerra, P. (2015), *Gestión institucional y alineamiento transversal*, Presentación realizada en Seminario Internacional Desarrollando las capacidades del Empleo Público en Latinoamérica, celebrado en Antigua, Guatemala 9-12 Junio 2015, y organizado por la DNSC de Chile (disponible en: http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/06_dia_3_pguerra.pdf)

e) Otras publicaciones oficiales (leyes, reglamentos, instructivos, etc.):

Constitución Política de la República de Chile

Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado

Ley 19.882 para el Nuevo Trato Laboral

Ley 18.834 del Estatuto Administrativo

Reglamento del Consejo de Alta Dirección Pública (establecido en la ley N°19.882)

Reglamento que regula los Convenios de Desempeño para los Altos Directivos Públicos establecidos en el párrafo 5° del Título VI de la Ley 19.882 (publicado en el D.O. el 1 de octubre de 2014) [Reglamento, 2014]

Instructivo Presidencial para el adecuado funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública, del 20 d marzo de 2009

Instructivo Presidencial N°007 del 02 de noviembre de 2010 [IP, 2010]

Instructivo Presidencial N° 003 del 21 de septiembre de 2012. (Segundo Instructivo Presidencial para el adecuado funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública)

Instructivo Presidencial para la ADP, 10 de abril de 2013 [IP, 2013]

Instructivo Presidencial sobre el Sistema de Alta Dirección Pública, 31 de marzo de 2014 [IP, 2014]

Instructivo Presidencial del 26 de enero de 2015, sobre Buenas Prácticas Laborales en el Desarrollo de Personas en el Estado

Mensaje de S.E. la Presidenta de la República con el que inicia un Proyecto que perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública y fortalece la Dirección Nacional del Servicio Civil, del 19 de Junio de 2015 [Mensaje No. 557-363, 2015]

f) Sitios virtuales oficiales:

Gobierno de Chile: <http://www.gob.cl/>

Servicio Civil: <http://www.serviciocivil.gob.cl/>

Sitio de selección de directores de establecimientos de educación pública: <http://www.directoresparachile.cl/index.aspx>.

Instituto Nacional de Estadísticas: <http://www.ine.cl>

Dirección de Presupuestos (Ministerio de Hacienda): <http://www.dipres.gob.cl/594/w3-channel.html>

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: <http://www.bcn.cl/>